

The logo for CEUB (Centro de Estudos Urbanos e Regionais) is displayed in a stylized white font on a dark red background. The letters 'C', 'E', and 'U' are large and bold, with the 'B' being smaller and positioned to the right. A small '1' is placed above the 'U'.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a large, white, seated female statue in the foreground, holding a scroll. The statue is set against a modern, multi-story building with a glass facade and a prominent white tower in the background. The sky is blue with scattered white clouds. The entire scene is framed by a dark red border on the right side, which has a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Editores responsáveis por essa edição:

Marcelo Dias Varella

Patrícia Perrone Campos Mello

Giselle Feliz Santiago

Alex Pires Andrade

Raphaella Karoline de Freitas Camargos

Augusto Arcanjo Silva

ISSN 2236-1677

Revista Brasileira de Políticas Públicas Brazilian Journal of Public Policy	Brasília	v. 15	n. 2	p. 1-807	Ago	2025
--	----------	-------	------	----------	-----	------

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Brazilian Journal of Public Policy

Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB

Centro Universitário de Brasília

Reitor

Pio Pacelli Moreira Lopes

Diretor do ICPD

João Herculino de Souza Lopes Filho

Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado e Editor

Marcelo Dias Varella e Patrícia Perrone Campos Mello

Linha editorial

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

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

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

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

CONSELHO EDITORIAL

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

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

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

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

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

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

EDITOR

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

EDITORES ADJUNTOS

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

Giselle Feliz Santiago, doutoranda pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília/DF, Brasil

Alex Pires Andrade, doutorando pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília/DF, Brasil

João Victor de Araújo Tocantins - doutorando pela Universidade de Brasília, Brasília/DF, Brasil

Luciano Rosa Vicente, pós-doutorado em andamento no Centro Universitário De Brasília, Brasília/DF, Brasil.

EQUIPE TÉCNICA

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

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

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

Layout capa

Departamento de Comunicação / ACC UniCEUB

Diagramação

S2 Books

Disponível em:

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

Circulação

Acesso aberto e gratuito

Matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Citação parcial permitida com referência à fonte.

Revista Brasileira de Políticas Públicas / Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB.
– vol. 15, n. 2 (ago. 2025) - . Brasília : CEUB, 2023

Quadrimestral.

ISSN 2236-1677

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

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

CDU 34+338.26

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Sumário

SEÇÃO 1 – JUSTIÇA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEGURANÇA PÚBLICA20

FATORES DE RISCO DECORRENTES DA APLICAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS E DA LGPD NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO.....22

Márcio da Mota Ribeiro, Rafael Rabelo Nunes, William Ferreira Giozza e Alexandre Veronese

1 Introdução	23
2 Revisão da literatura e da legislação vigente e sua interpretação	27
3 Métodos.....	31
4 Resultados e análises	32
4.1 Fatores de risco operacional.....	32
4.2 Fatores de risco de imagem ou à reputação	33
4.3 Fator de risco legal.....	34
4.3.1 Observância do devido processo legal.....	34
4.3.2 Observância dos princípios gerais de proteção	35
4.3.3 Observância dos direitos dos titulares dos dados pessoais.....	38
4.4 Fatores de risco financeiro ou orçamentário.....	39
4.5 Resumo dos principais fatores de risco identificados, das suas possíveis consequências e das sugestões propostas para mitigação	39
5 Sugestões para um futuro Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais nas Atividades de Segurança do Estado	41
5.1 Primeira sugestão.....	41
5.2 Segunda sugestão.....	41
5.3 Terceira sugestão	41
5.4 Quarta sugestão	42
6 Considerações finais	42
Referências.....	43
Agradecimentos	48

JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL À LUZ DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMARCA DE MOSSORÓ-RN.....50

Manoel Matias de Carvalho Neto, Lúcio Romero Marinho Pereira e José Albenes Bezerra Júnior

1 Introdução	51
2 A difusão da justiça penal negociada no cenário internacional	53
3 Justiça penal negociada no Brasil e o surgimento do acordo de não persecução penal.....	55

4 Análise da aplicação do acordo de não persecução penal na comarca de Mossoró/RN.....	59
5 Considerações finais	66
Referências.....	67

O ESTADO E SEUS INIMIGOS: AUTORITARISMO, ESTADO DE EXCEÇÃO E DESLEGITIMAÇÃO DOS SISTEMAS PENAIIS NOS ESTADOS DE DIREITO 71

Isadora Ribeiro Correa, Marcos César Botelho e Luiz Fernando Kazmierczak

1 Introdução	72
2 Autoritarismo em sistemas penais democráticos modernos e contemporâneos	73
3 Construção do inimigo, suspensão democrática e exceção no estado de direito.....	76
4 Estado de exceção como fonte de deslegitimação do sistema penal em estados democráticos de direito	80
5 Considerações Finais	84
Referências.....	84

POLÍTICA CRIMINAL E POLÍTICA PÚBLICA NO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO SIMBÓLICA: O CASO DA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE BRASILEIRA 87

Ícaro Melo dos Santos, Nélia Mara Fleury e Bartira Macedo de Miranda

1 Introdução	88
2 O abuso de autoridade: breves considerações	89
2.1 Um singelo caminhar pelos contextos de abuso de poder no Brasil.....	89
2.2O Estado de direito e princípios democráticos como instrumentos contra o abuso de poder	90
2.3Intersecções entre a Lei de Abuso de Autoridade e os demais ramos do direito.....	92
3O abuso de autoridade e o habeas corpus: política criminal como política pública?.....	94
3.1 Lei de Abuso de Autoridade: uma política pública criminal?	94
3.2O abuso de autoridade em relação à liberdade: desproporcionalidade do bem jurídico tutelado	97
4 Considerações Finais	100
Referências.....	101

A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL 105

Márcio de Oliveira, Débora Napoleão de Sena e Reginaldo Peixoto

1 Introdução	106
2 A origem do Estado: uma discussão conceitual e teórica.....	108
3 Violência contra a mulher: uma epidemia silenciosa.....	111
4Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no estado democrático de direito	115
5 Considerações finais	120

Referências.....	120
Agradecimentos	123

VIOLÊNCIA CONJUGAL E A INCIDÊNCIA DE CONTROLE COERCITIVO ENTRE CASAIS HETEROSSEXUAIS 125

Julio Cesar de Aguiar e Kettilly Ingrid de Queiroz

1 Introdução	126
2 A violência conjugal nas relações heterossexuais	128
2.1 O processo de construção social do gênero e o patriarcalismo como elementos correlacionados à violência conjugal heterossexual	130
3 Homens e mulheres como agentes da violência conjugal, a perspectiva feminista e a Teoria da Sociologia da Família.....	132
3.1 Instrumentos para a mensuração da violência conjugal.....	135
4 Uma nova concepção dos tipos de violência conjugal	136
5 A Teoria de Michael P. Johnson e sua aplicação em outras pesquisas	141
6 Estudo empírico sobre o controle coercitivo em quatro grupos de brasileiros	145
6.1 Resultados.....	148
6.2 Discussão.....	155
7 Considerações finais	157
Referências.....	160

SILÊNCIO ESTRIDENTE: VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E O PODER TRANSFORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES..... 165

Jessica Feitosa Ferreira, Rogério Roberto Gonçalves de Abreu, Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira e Paulo Henrique Tavares da Silva

1 Introdução	166
2 Interface entre direitos sexuais e direitos reprodutivos da mulher e os objetivos do desenvolvimento sustentável.....	167
3 Violência obstétrica: diversidade, impactos e obstáculos	171
4 Políticas públicas em face da violência obstétrica no Brasil.....	174
5 Considerações finais	179
Referências.....	179

O PRIMEIRO COMPLEXO DE ESCUTA PROTEGIDA DO BRASIL: RESPEITO À DIGNIDADE HUMANA A PARTIR DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA 183

Tarcísia Castro Alves e Ana Paula da Silva Sotero

1 Introdução	184
2 Percorso metodológico	186
3 Resultados e discussões.....	188

3.1 Os ditames legais que ensejaram a implantação da Lei 13.431 de 04 de abril de 2017	188
3.2 A realidade de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência antes da implantação do Complexo de Escuta Protegida	190
3.3 O novo caminho trazido pela implementação da Lei de Escuta Protegida	195
3.4 Complexo de Escuta Protegida: o perfil da equipe multiprofissional	201
3.5 Formação profissional e o comprometimento para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes	204
4 Considerações finais	207
Referências.....	209
POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS	214
José Ferdinando Ramos Ferreira	
1 Introdução	215
2 Resultado/Desenvolvimento	217
2.1 Substrato jurídico que regula a articulação entre os órgãos de segurança pública na Região Metropolitana de Campinas (RMC)	217
2.2 Estatística criminal da Região Metropolitana de Campinas	219
2.3 Orçamento de segurança pública nos municípios da Região Metropolitana de Campinas	222
2.4 Municípios da RMC e segurança pública.....	224
2.5 Segurança pública integrada na Região Metropolitana de Campinas	226
3 Considerações finais	229
Referências.....	230
A TECNOSSECURITIZAÇÃO DA VIDA	235
José Adércio Leite Sampaio	
1 Introdução	236
2 O processo de securitização	237
3 Teorias e críticas da securitização	238
4 A tecnossecuritização da sociedade	244
5 Considerações finais	247
Referências.....	248
A FALTA DE UNIFORMIDADE NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO BRASIL	255
Luciano Rosa Vicente, Sandro Lucio Dezan e Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha	
1 Introdução	256
2 O Direito Administrativo Sancionador como parte do sistema punitivo unitário	257
3 A celebração de acordos para solucionar conflitos na esfera judicial	260

4 Os acordos disciplinares na Administração Pública da União	263
5 Os acordos disciplinares nas Administrações Públicas Estaduais	267
6 A falta de previsão legal para substituir PADs e penalidades por acordos	270
7 Considerações finais	275
Referências.....	276

SEÇÃO 2 – GOVERNANÇA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 281

DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IDENTIDADE: NATUREZA DAS NORMAS, VINCULAÇÃO NORMATIVA E ELEMENTOS JURÍDICOS BASILARES.....283

André Afonso Tavares, Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck

1 Introdução	284
2 Direito das políticas públicas e sua identidade: a necessidade de uma dogmática jurídica própria para as políticas públicas a partir de sua complexidade.....	286
3 A natureza e a vinculação das normas jurídicas aplicáveis às políticas públicas	291
4 Elementos jurídicos basilares de uma política pública: núcleo, objetivo geral e objetivos específicos.....	297
5 Considerações finais	306
Referências.....	307

VALORES PÚBLICOS E CRITÉRIOS AVALIATIVOS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA AVALIAÇÕES REPUBLICANAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 310

Paulo de Martino Jannuzzi

1 Introdução	311
2 Resgatados valores públicos na avaliação	312
3 Resgatando uma Matriz mais ampla de Critérios Avaliativos.....	319
4 Considerações finais	323
Referências.....	324

ANÁLISIS Y SÍNTESIS DE LA COMPLEJIDAD DE LAS ORGANIZACIONES: ALCANCES EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN327

Louis Valentín Mballa e Juan Ignacio Barajas Villaruel

1 Introducción.....	328
2 Precisión metodológica sobre el artículo	329
3 Dimensión sistémica y complejidad de las organizaciones	330
4 Bases metodológicas para el estudio de la complejidad de las organizaciones: la notoriedad del objeto de estudio.	332
5 Análisis y síntesis. Deconstrucción del entorno organizacional.....	334

6 Bases de construcción metódica: análisis intra e inter	335
7 Ejemplifiquemos: La corrupción como realidad organizacional compleja y sus unidades de análisis	338
7.1 Breve conceptualización de la corrupción	338
7.2 Estructura sistémica de la corrupción.....	339
7.3 La complejidad de la corrupción como modalidad de interacción entre las unidades de análisis.	340
7.4 Análisis inter: Necesidades-racionalidad-debilidad institucional-deficiencias de las normas sociales-interés-falta de transparencia-impunidad comoheptograma de la complejidad de la corrupción.	342
8 Consideraciones finales: Principios del método analítico sintético para el estudio de las organizaciones	343
Fuentes bibliográficas	344

COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....348

Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Mário Vinicius Claussen Spinelli e Stefany Silva Rocha

1 Introdução	349
2 Duração razoável do processo e preservação da empresa.....	351
3 Reputação e duração do processo	351
4 Prazos de negociação dos acordos de leniência na Operação Lava Jato	353
5 A Operação Lava Jato e o setor da construção civil.....	356
5.1 A Operação Lava a Jato.....	357
5.2 O setor de construção civil.....	358
6Indicadores, análise das demonstrações contábeis e impacto econômico-financeiro	359
6.1 Indicadores de desempenho econômico-financeiro	359
6.2 Metodologia de escolha das empresas e da análise das demonstrações contábeis.....	360
7 O impacto econômico-financeiro nas empresas da Operação Lava a Jato	362
8 Considerações finais	367
Referências.....	368

COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL..... 371

Guilherme Atanazildo Leme, Milene Mendes de Oliveira, Beatriz Couto Ribeiro, Juliana Pires de Arruda Leite e Milena Pavan Serafim

1 Introduction	372
2 Literature review	374
3 Methodology	376
4 Results and discussions	377
4.1 Characteristics of the PSI labs	377
4.2 Methods used by the PSI labs	380

5 Sustainable development goals (SDGs) in the PSI labs	382
6 Conclusions and policy implications.....	384
References.....	385
APPENDIX A - SDGs analyzed	387
APPENDIX C - Classification of the PSI Labs projects according to the SDGs	389

BIG DATA COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO E DA INOVAÇÃO: COMO A PROTEÇÃO LEGAL À PRIVACIDADE PODE VULNERABILIZAR O INDIVÍDUO392

Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira, Fabiana de Menezes Soares, Raquel Gontij e Bárbara Bianca Alves Cardoso

1 Introdução	393
2 Direitos da personalidade vs. desenvolvimento econômico e tecnológico	395
3 Nuvem de palavras da LGPD	399
3.1 Descrição do método e realização do experimento	399
3.2 Discussão sobre resultado.....	403
4 Legística e o exercício do poder regulatório: mapeamento de impactado	403
5 Considerações finais	407
Referências.....	408

INTRINSIC MOTIVATION AND THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN THE PUBLIC SECTOR: EVIDENCE FROM INDONESIA..... 412

Harmon Chaniago, Hidayat Hidayat e Yen Efawati

1 Introduction	413
2 Literature Review	414
2.1 Artificial Intelligence (AI) and the Public Sector	414
2.2 The Relationship Between Intrinsic Motivation and AI Usage	416
3 Research Methodology	418
4 Research Results	418
5 Discussion.....	422
6 Conclusions.....	424
References.....	424

A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS COMO ALTERNATIVA GEOPOLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO DO BRASIL.....429

Luciana Nalim Silva Menuchi, Marcos Rodrigo Trindade Pinheiro Menuchi, RomariAlejandra Martinez Montaño e Daniela Mariano Lopes Silva

1 Introdução	430
2 Método	432
3 O complexo ciclo da exploração dos recursos naturais no Brasil.....	433

4 Responsabilidade pela conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira: provedores e usuários – evolução da legislação internacional e nacional.....	437
5 Preservação e uso sustentável da biodiversidade nacional: a ciência como atalho	440
6 Considerações finais	444
Referências.....	445

DESEMPENHO TEMPORAL E RAZÕES DE INSUCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA.....452

Daniel Marques Moreira, Sônia Paula da Silva Nogueira e Ricardo Lobato Torres

1 Introdução	453
2 Avaliação de programas e políticas públicas	455
3 Transferências intergovernamentais.....	456
4 Reforma Agrária.....	457
5 Metodologia	458
6 Apresentação dos resultados e discussão	461
6.1 Avaliação da temporalidade	461
6.2 Identificação das causas de insucesso	464
7 Considerações finais	468
Referências.....	470

O DEBATE COM SAL: A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MAR.....474

André Panno Beirão

1 Introdução	475
2 O Brasil e o mundo que o margeia	478
3 Instrumentos federais de Políticas Públicas voltadas ao mar	479
3.1 A Política Nacional para os Recursos do Mar e seus desdobramentos	480
3.2 A Política Marítima Nacional: opção brasileira.....	481
3.2.1 O Estudo Comparado Internacional.....	484
3.2.2 O Estudo Comparado Nacional	484
3.2.3 O processo de amplo debate nacional.....	485
3.2.4 Escolhas de um processo em construção	486
3.2.4.1 Primeira participação da Sociedade: a confirmação de rumos iniciais	486
3.2.4.2 A segunda participação da Sociedade (Internacional): Sintonia com o Mundo.....	487
3.2.4.3 A terceira participação com a Sociedade: críticas e contribuições	487
4 Influências internacionais nas políticas públicas nacionais voltadas ao mar.....	488
5 Considerações finais	489
Referências.....	490

A IDEIA DE PROGRESSIVIDADE E O RETROCESSO CLIMÁTICO NAS CONTRIBUIÇÕES NACIONALMENTE DETERMINADAS BRASILEIRAS..... 493

HelineSivini Ferreira

Ana Flávia Corleto

1 Introdução	494
2 A regulação do risco climático na esfera internacional.....	495
2.1 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.....	496
2.2 O Protocolo de Quioto	497
2.3 O Acordo de Paris.....	498
3 As Contribuições Nacionalmente Determinadas brasileiras	500
3.1 A primeira Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira (2016, 2020, 2022e 2023).....	500
3.2 A segunda Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira (2024)	509
4 A ideia de progressividade e máxima ambição nas Contribuições Nacionalmente Determinadas brasileiras	511
5 Considerações finais	513
Referências.....	514

INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN THE NORTHEAST: SUBNATIONAL LEADERSHIP AND THE ROLE OF INTERNATIONAL RELATIONS..... 518

Eliane Superti, Romberg de Sá Gondim, Amanda Pereira Arrigo e Raquel Gonçalves Dantas

1 Introduction	519
2 The collective construction in the integration between extension and research: the course of public policies and international diffusion.....	520
3 The state of the art of public policy internationalization in Brazilian research	522
4 Applying the Snowball technique to map the internationalization of public policies in the Northeast.....	529
5 Identified public policies	530
6 Conclusion	539
References.....	540

POR UMA JUSTIÇA ITINERANTE: IMPACTOS DO TRABALHO DE CAMPO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO NO BRASIL 544

Rafaela Selem Moreira

1 Introdução	545
2 Material e Método.....	545
2.1 Vertente da produção acadêmica	545
2.2 Vertente das políticas públicas.....	546
2.3 Vertente do estudo de caso da Justiça Itinerante.....	546

3 Destaques dos estudos acadêmicos em acesso à justiça.	548
3.1 Políticas públicas de acesso à justiça e cidadania	550
3.2 Diretrizes das metas anuais do CNJ	551
4 Estudo de caso da Justiça Itinerante	553
5 Considerações finais e conclusão	557
Referências	558

DESIGUALDADES RACIAIS NA MOBILIDADE URBANA: DISCUSSÃO E MORTES EM SINISTROS DE TRÂNSITO ENTRE 2011 E 2020 NO BRASIL

Marcelo de Tróí, Gláucia Pereira e Maria Cristina Cavalcante

1 Introdução	562
2 Necropolítica, disparidades sociais e raciais	563
3 Mortes no trânsito no Brasil e a questão racial	566
4 Considerações finais	571
Referências	572

SOCIAL CHARACTERISTICS OF PERUVIAN CITIZENSHIP AND THEIR INFLUENCE ON THE PERCEPTION OF GOVERNANCE, DEMOCRACY AND TRANSPARENCY IN PERU

David Eleazar Barra-Quispe

1 Introduction	577
2 Literature review	579
3 Method	581
4 Results and discussion	583
A. relationship between the gender variable and the level of trust in the judiciary	583
B. Relationship between the gender variable and the level of trust in the Public Prosecutor’s Office.....	584
C. Relationship between sex and the level of trust of citizens in the Congress of the Republic.....	584
D.Relationship between the gender variable and the level of trust of citizens in political parties.....	585
E. Relationship between age groups and the level of trust of citizens in the judiciary	586
F.Relationship between age groups and the level of public trust in the Public Prosecutor’s Office.....	586
G. Relationship between age groups and level of trust of citizens in the Congress of the Republic	587
H. Relationship between age groups and citizens’ trust in political parties.....	588
I. Relationship between the variable sex and knowledge about democracy	589
J.Relationship between the gender variable and citizens’ opinion on the importance of democracy	590
K.Relationship between the gender variable and citizens’ perception of the functioning of democracy ...	591
L.Relationship between the gender variable and the citizen’s perception of corruption.....	592
M.Relationship between level of education and citizens’ knowledge of democracy	592
5 Conclusions	593

Bibliographic references	594
---------------------------------------	------------

THE INFLUENCE OF RELIGIOSITY, TAX SOCIALIZATION, AND TAX JUSTICE ON TAX COMPLIANCE WITH INTENTION AS A MODERATION VARIABLE 601

Ismawati Haribowo, Khomsiyah Khomsiyah e Susi Dwi Mulyani

1 Introduction	601
2 Literature Review	603
2.1 Hypothesis Development.....	604
3 Metodology	605
4 Results	606
4.1 Results of multiple linear regression analysis.....	608
5 Discussion	611
5.1 The Influence of Religiosity on Tax Compliance	611
5.2 The Effect of Tax Socialization on Tax Compliance.....	611
5.3 The Influence of Tax Fairness on Tax Compliance	611
5.4 The Impact of Religiosity on Tax Compliance is Strengthened by Intention.....	612
5.5 The Goal of Enhancing Tax Socialization’s on Tax Compliance.....	612
5.6 The Goal of Enhancing Tax Fairness Impact on Tax Compliance.....	612
5.7 Effect of Control Variables	612
6 Conclusions	613
References	613

ASSESSING THE IMPACT OF HALAL CERTIFICATION POLICY ON SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN EAST JAVA 618

Ertien Rining Nawangsari e Hani Nur Adnin

1 Introduction	618
2 Literature overview	620
3 Research Method	622
4 Research	623
5 Discussion	626
6 Conclusions	626
References :	627

PERFORMANCE ANALYSIS OF THE REGIONAL PEOPLE’S REPRESENTATIVE BOARD OF BENGKULU CITY FOR THE 2019-2024 PERIOD IN MAKING REGIONAL REGULATIONS 630

Hilda Distia Puspita, Alfitri Alfitri, Slamet Widodo e Andy Alfatih

Introduction	630
Research methods	637
Results and discussion	637
1. Productivitas	638
1.1 Efficiency.....	638
a. Human Resources	638
2 Technology	639
3 Technical guidance	639
4 Funding	640
5 Accountability	648
Reference	649

SEÇÃO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E INCLUSÃO 651

INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA EM DIREITO: ORGANIZAÇÃO, CODIFICAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS..653

Elisa Gonsalves Possebon e Pedro Gonsalves de Alcântara Formiga

1 Introdução	654
2 Definição e tipos de dados	657
3 Organização dos dados	659
4 Codificação dos Dados	662
5 Geração de informações e produção de conhecimento	665
6 Considerações Finais	668
Referências	668

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS, EDUCAÇÃO E SAÚDE NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: RE-FLEXÕES SOBRE OS EXPERIMENTOS DE CAMPO DESENVOLVIDOS NO LABORATÓRIO J-PAL..... 671

Laudeny Fábio Barbosa Leão e Lorena Madruga Monteiro

1 Introdução	672
2 A economia comportamental e as políticas públicas em realidades de exclusão social e econômica	673
2.1 Críticas e a defesa da metodologia de experimentos aleatórios controlados	674
2.2 Políticas públicas de educação em contextos de exclusão social e econômica	676
2.3 As pesquisas experimentais no campo das finanças e da saúde.....	678
3 Reprodutibilidade e impactos dos estudos do J-PAL	682

4 Considerações finais	683
Referências.....	684

EDUCAÇÃO JURÍDICA NO ENSINO MÉDIO: A EXPERIÊNCIA DA “ESCOLA DA ESCOLHA” NA CIDADE DE TIMON (MA) 688

Mônica Mota Tassigny, Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo e José Antonio Almeida

1 Introdução	689
2 Educação em tempo integral e educação integral	691
3 Escola da escolha: origem e fundamentação teórica	693
4 Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão e a criação do curso de técnico em serviços jurídicos	696
5 Curso técnico em serviços jurídicos do IEMA pelo olhar dos egressos: replicação eficaz do modelo da “escola da escolha” no século XXI?	698
5.1 Percepções dos egressos quanto ao ensino em tempo integral.....	699
5.2 Percepções sobre a qualidade da escola	699
5.2.1 Análise da estrutura física da escola.....	699
5.2.2 Análise da qualidade na perspectiva do ensino-aprendizagem	700
5.3 Percepções dos egressos quanto aos professores.....	701
5.4 Percepções dos egressos a respeito das competências adquiridas	701
6 Considerações finais	703
Referências.....	704

FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO PANDÊMICO: ANÁLISE DA LEI ALDIR BLANC 708

Suely de Fátima Ramos Silveira

1 Introdução	709
2 Revisão Teórica	711
2.1 Formação da Agenda Governamental.....	711
2.2 Emergência Cultural e a criação da Lei Aldir Blanc: a cultura como direito dos cidadãos.....	715
3 Procedimentos metodológicos	718
4 Resultados e Discussão.....	719
4.1 Percurso Político e Aspectos Jurídicos da Lei Aldir Blanc.....	719
4.2 Fluxo dos problemas.....	723
4.3 Fluxo das soluções	723
4.4 Fluxo da política	725
4.5 Janela de oportunidade e convergência dos fluxos.....	726
5 Considerações finais	727
Referências.....	729

A BRIGA DAS COTAS COM O TEMPO: CADUCIDADE DA REVISÃO DA POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO BRASIL 733

Walter Claudius Rothenburg

1 Introdução	734
2 A Lei 12.711/2012 e a revisão das cotas no ensino superior público.....	735
3 Ações afirmativas e sua permanência.....	737
4 Vedação de retrocesso.....	739
5 O Direito interno e internacional a favor da política de cotas	741
6 Considerações finais	743
Referências.....	743

TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE..... 748

Alberto Olivares

1 Introducción.....	749
2 Cambio climático y transición energética	750
3 Las energías renovables	753
3.1 Las energías renovables en el nuevo modelo energético neutro en emisiones de carbono	753
3.2 Las energías renovables en la UE	754
3.3 Las energías renovables en Chile	755
4 La identidad cultural y los sitios sagrados	759
4.1 La identidad cultural.....	759
5 Los sitios sagrados en Chile	764
5.1 Régimen jurídico.....	764
5.2 Los conflictos entre las comunidades indígenas y las actividades energéticas en Chile	767
6 A modo de conclusión: la protección del medio ambiente y los sitios sagrados de comunidades indígenas	773
Bibliografía	775

OS CORREIOS BRASILEIROS E A LOGÍSTICA ESTATAL DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD)..... 781

Alysson Rogerio da Silva, Claudia Souza Passador, e Denis Renato Oliveira

1 Introdução	782
2 Abordagem metodológica.....	784
2.1 Detalhamento metodológico	784
3 Correios e políticas públicas no Brasil	786
3.1 Logística dos Correios para o PNLD.....	788

3.2 A dinâmica de distribuição do PNLD.....	790
4 Capacidade estatal	791
4.1 As dimensões da capacidade estatal	792
4.2 Formas de medir a capacidade estatal	792
5 Resultados	793
5.1 Avaliação da capacidade dos Correios	793
5.2 Níveis de satisfação dos gestores locais do PNLD	797
6 Considerações finais	799
Referências.....	800
ANEXO A – QUESTIONÁRIO APLICADO	803
NORMAS EDITORIAIS.....	804
Envio dos trabalhos:.....	806

**SEÇÃO 1 – JUSTIÇA, DIREITOS
FUNDAMENTAIS E SEGURANÇA PÚBLICA**

The cover image is a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is the central focus. She is holding a long, thin object, possibly a scroll or a tablet, across her lap. The sculpture is set on a white, curved platform. In the background, there is a large, multi-story building with a grid-like facade of windows. A tall, thin tower is visible in the distance. The sky is blue with scattered white clouds. The overall scene is bright and clear.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Fatores de risco decorrentes da aplicação do direito fundamental à proteção dos dados pessoais e da LGPD na atividade de Inteligência de Estado

Risk factors arising due to the application of the fundamental right for the protection of personal data and the LGPD in State Intelligence activity

Márcio da Mota Ribeiro

Rafael Rabelo Nunes

William Ferreira Giozza

Alexandre Veronese

Fatores de risco decorrentes da aplicação do direito fundamental à proteção dos dados pessoais e da LGPD na atividade de Inteligência de Estado*

Risk factors arising due to the application of the fundamental right for the protection of personal data and the LGPD in State Intelligence activity

Márcio da Mota Ribeiro**

Rafael Rabelo Nunes***

William Ferreira Giozza****

Alexandre Veronese*****

Resumo

As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata, razão pela qual o direito fundamental à proteção dos dados pessoais — previsto recentemente na Constituição Federal de 1988 — e, também, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) incidem sobre as atividades de Inteligência de Estado, ainda que essa lei estabeleça, expressamente, que suas disposições não são aplicáveis ao tratamento de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança do Estado. Neste artigo, busca-se identificar os possíveis fatores de risco para a Inteligência de Estado, decorrentes dessa incidência, suas consequências e propor medidas para mitigá-los. Para isso, realizou-se uma pesquisa aplicada, bibliográfica e documental, com objetivos explicativos, baseada na legislação, em artigos científicos, no direito comparado e em julgados do Supremo Tribunal Federal. Os principais resultados do trabalho consistem na identificação dos possíveis fatores de risco, na sua análise, na proposição de medidas para mitigá-los e na demonstração de que aquele direito fundamental pode ser limitado pela restrição constitucional do acesso a informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, para assegurar o êxito das atividades sigilosas do serviço de Inteligência brasileiro. O valor do trabalho consiste na proposição de sugestões para futuro anteprojeto de lei de proteção de dados pessoais para segurança do Estado, diante da ausência de lei específica sobre o assunto e da atualidade e relevância do tema para o desenvolvimento da atividade de Inteligência de Estado com a necessária observância do direito fundamental à proteção dos dados pessoais.

Palavras-chave: direito fundamental à proteção dos dados pessoais; Inteligência de Estado; fatores de risco; segurança do Estado.

* Recebido em: 26/08/2022

Aprovado em: 03/09/2024

** Mestre em Engenharia Elétrica. Especialista em Direito Público. Bacharel em Direito.
E-mail: marciodamota@gmail.com.

*** Doutor em Engenharia Elétrica. Professor Adjunto da Universidade de Brasília e no UniAthenas. Gestor de Riscos de Segurança da Informação do Supremo Tribunal Federal.
E-mail: rafaelrabelo@unb.br.

**** Doutor em Sistemas de Computação. Professor Associado da Universidade de Brasília.
E-mail: giozza@unb.br.

***** Doutor em Sociologia. Professor Associado de Teoria Social e do Direito da Universidade de Brasília.
E-mail: veronese@ccom.unb.br.

Abstract

The rules that define fundamental rights and guarantees have immediate application, which is why the fundamental right to the protection of personal data - recently provided for in the Federal Constitution of 1988 - and also in the General Law for the Protection of Personal Data (LGPD, in Portuguese) focus on the State Intelligence activities, even though this law expressly establishes that its provisions are not applicable to the processing of personal data carried out for the exclusive purposes of State security. This article aims to identify the possible risk factors for State Intelligence arising from this incidence, to analyze its consequences and to propose measures to mitigate them. To achieve this aim, an applied, bibliographical and documentary research was developed by using explanatory objectives, based on legislation, scientific articles, comparative law and court decisions from the Federal Supreme Court. The main results of the work consist in the identification and analysis of possible risk factors, in the proposition of measures to mitigate them and in the demonstration that fundamental rights can be limited by the constitutional restriction of access to information whose secrecy is essential for the security of the society and of the State, in order to ensure the success of the secret activities developed by the Brazilian Intelligence service. The value of the work consists in proposing suggestions for a future draft bill concerning the protection of personal data, to the extent of assuring the security of the State, given the absence of a specific law on the subject and the currentness and relevance of the theme for the development of State Intelligence activity, considering the necessary observance of the fundamental right concerning the protection of personal data.

Keywords: fundamental right to the protection of personal data; State Intelligence; risk factors; State security.

1 Introdução

Com o propósito de institucionalizar a discussão sobre a privacidade e os direitos que dela se originam, diversos países vêm criando ou adaptando suas legislações nacionais¹. No Brasil, foi editada a Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), para regulamentar o tratamento de dados pessoais, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade dos indivíduos². Essa lei proporciona um cenário de segurança jurídica, haja vista que padroniza normas e práticas e promove, de forma igualitária, a proteção aos dados pessoais³.

Segundo o art. 5º, inciso V, da LGPD, tratamento é qualquer operação realizada com dados pessoais, como coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, modificação, comunicação, transferência e difusão. Os dados pessoais constituem, em princípio, as informações tratadas previamente, ou não, de caráter pessoalíssimo, caracterizadas pela identificabilidade e pela possibilidade de determinação do seu titular. Além

¹ GOMES, Fabricio Vasconcelos; CUNHA FILHO, Marcelo de Castro; LUCAS, Victor Nóbrega. Proteção de dados e instituições de ensino: o que fazer com dados de alunos? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, n. 1, p. 401-420, abr. 2023. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v13i1.7996>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7996>. Acesso em: 08 set. 2024.

² BIONI, Bruno Ricardo; SILVA, Paula Guedes Fernandes da; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. *Cadernos Técnicos da CGU*, Brasília, v. 1, p. 8-19, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/504. Acesso em: 08 set. 2024.

³ NEIVA, Eliene dos Santos; BENIGNO, Mauriene de Carvalho; MEIRELES, Joelma Danniely Cavalcanti; SANTOS, Jane Karla de Oliveira; BATISTA, Eulane Coelho. A Lei Geral de Proteção de Dados e o desrespeito nas transações financeiras envolvendo aposentadorias de idosos. *Revista Contemporânea*, v. 3, n. 12, p. 29939-29962, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/2428>. Acesso em: 08 set. 2024.

deles, ressalta-se a classificação jurídica dos dados sensíveis, caracterizados pela possibilidade de serem utilizados de modo discriminatório, afetando, diretamente, a pessoa humana. Exemplos são os dados genéticos e biométricos, bem como aqueles dados que versam sobre a saúde da pessoa, sua origem racial e étnica, suas convicções políticas, ideológicas, religiosas, além de suas preferências sexuais⁴.

A personalidade de um indivíduo pode ser gravemente violada com a divulgação não autorizada de informações armazenadas a seu respeito⁵. Isso porque os dados pessoais traduzem aspectos únicos e revelam comportamentos e preferências, permitindo, inclusive, formar um perfil psicológico e uma imagem detalhada da pessoa, na esfera da intimidade⁶. Além disso, com o aumento dos fluxos de informação decorrentes do avanço tecnológico, surgem novos desafios quanto ao armazenamento, uso e manipulação de dados pessoais, impactando, diretamente, o direito à privacidade⁷. Por isso, a LGPD representa um grande avanço do ordenamento jurídico brasileiro no que diz respeito à proteção dos direitos e liberdades fundamentais, relacionados com a privacidade dos titulares de dados pessoais. Essa lei busca restringir, por meio de tutela específica, a coleta e tratamento de dados pessoais dos titulares⁸ e estabelecer padrões mínimos a serem seguidos quando ocorrer o uso de um dado pessoal, como a limitação a uma finalidade específica, a criação de um ambiente seguro e controlado para seu uso e outros, sempre garantindo ao cidadão protagonismo nas decisões fundamentais a respeito do tratamento de seus dados pessoais por organizações, empresas e pelo governo⁹.

Trata-se de uma lei geral nacional, de observância obrigatória, tanto por particulares, quanto pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Ela é aplicável em qualquer operação de tratamento de dados pessoais realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio (físico ou digital), do país no qual os agentes de tratamento estão sediados, o país em que estejam localizados os dados pessoais dos titulares protegidos. Por outro lado, a própria LGPD relaciona, nos incisos I a IV *docaput* do art. 4º, uma série de hipóteses nas quais o tratamento de dados pessoais não se submete a ela. Essas exceções à aplicabilidade da LGPD são justificadas por um direito fundamental (liberdade de informação, no caso da finalidade jornalística, por exemplo) ou por um interesse público relevante (segurança pública e defesa nacional) e não comprometem a integridade da lei, caso exista legislação específica sobre proteção de dados pessoais que compreenda os princípios da LGPD¹⁰.

⁴ SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; RUARO, Regina Linden. A proteção de dados sensíveis no sistema normativo brasileiro sob o enfoque da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – L. 13.709/2018. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 26, n. 2, p. 81-106, maio/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i22172>. Disponível em: <https://revis-taeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2172>. Acesso em: 06 set. 2024. p. 86-87.

⁵ MENDES, Laura Schertel. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: um modelo de três níveis. In: SOUZA, Carlos Affonso; MAGRANI, Eduardo; SILVA, Priscila (org.). *Lei Geral de Proteção de Dados: caderno especial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. p. 35-56. p. 36.

⁶ LIMBERGER, Têmis. Da evolução do direito a ser deixado em paz à proteção dos dados pessoais. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 30, p. 138-160, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/580>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 139.

⁷ PAIVA, Giovanna Silva Camelo; SILVA, Edvan Gomes da; ALVES, Carlos André de Melo; RABELO, Rafael Nunes. Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais para agentes de tratamento de pequeno porte: análise em clínicas odontológicas. *Navus Revista de Gestão e Tecnologia*, Florianópolis, v. 14, p. 01-21, jan./dez. 2024. Disponível em: <https://navus.sc.senac.br/navus/article/view/1869>. Acesso em: 08 set. 2024.

⁸ SOUSA, Devilson da Rocha; BULZICO, Bianca Amorim. O princípio da publicidade dos atos processuais e as novas regras de privacidade e proteção de dados pessoais no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 3, p. 144-160, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v12i3.7825>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7825>. Acesso em: 08 set. 2024.

⁹ NEIVA, Eliene dos Santos; BENIGNO, Mauriene de Carvalho; MEIRELES, Joelma Daniely Cavalcanti; SANTOS, Jane Karla de Oliveira; BATISTA, Eulane Coelho. A Lei Geral de Proteção de Dados e o desrespeito nas transações financeiras envolvendo aposentadorias de idosos. *Revista Contemporânea*, v. 3, n. 12, p. 29939-29962, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/2428>. Acesso em: 08 set. 2024.

¹⁰ MENDES, Laura Schertel. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: um modelo de três níveis. In: SOUZA, Carlos Affonso; MAGRANI, Eduardo; SILVA, Priscila (org.). *Lei Geral de Proteção de Dados: caderno especial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. p. 35-56. p. 46.

Menciona-se, especificamente, o conteúdo do art. 4º, inciso III, que excepciona a aplicabilidade da LGPD para o tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado, ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Apesar dessa exceção, o art. 4º, § 1º, da LGPD determina que o tratamento de dados pessoais, nessas hipóteses, será regido por legislação específica que preverá medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD. Essas exceções objetivam garantir o interesse público de combater infrações penais, crime organizado, fraude digital, ou mesmo terrorismo¹¹. Esse ponto é muito importante para o presente artigo, uma vez que justifica que tais operações de tratamento de dados pessoais, ainda que feito nessas hipóteses, se submetem à LGPD, em alguma medida.

O tratamento de dados pessoais realizado pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin), no exercício da atividade de Inteligência de Estado, possui finalidade exclusiva de segurança do Estado e se enquadra na exceção prevista no inciso III, alínea “c”, do art. 4º da LGPD. Isso fica claro, porque esse órgão de Inteligência possui as competências de “planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade” e de “avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional” (art. 4º, incisos II e III, da Lei n.º 9.883/1999). Uma interpretação literal do art. 4º, *caput*, inciso III, alínea “c”, e § 1º, da LGPD poderia levar a concluir que, até a entrada em vigor da legislação específica, aquela lei geral seria integralmente inaplicável às operações de tratamento de dados pessoais realizadas pela Abin no exercício da atividade de Inteligência, com finalidade exclusiva de segurança do Estado.

Ocorre que decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) proferidas durante a *vacatio legis* da LGPD reconheceram que a proteção de dados pessoais é um direito fundamental autônomo, decorrente da garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada e, conseqüentemente, do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana¹². Além disso, em 10 de fevereiro de 2022, promulgou-se a Emenda Constitucional n.º 115, de 10 de fevereiro de 2022, que inseriu a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º da Constituição Federal. Dessa maneira, as decisões do STF que reconheceram essa proteção como um direito fundamental autônomo foram chanceladas e legitimadas pelo Congresso Nacional. Essa emenda constitucional atribuiu regime jurídico-constitucional pleno a esse direito fundamental em sentido material e formal, de modo que as normas relativas ao direito à proteção de dados passaram a vincular, diretamente, todos os atores públicos e, com as devidas ressalvas, os atores privados, por força da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais¹³. Conseqüentemente, o direito fundamental à proteção dos dados pessoais deve ser observado pela Abin. Em linha com essa interpretação, ressalta-se que a lógica da proteção de dados e a moldura normativa da LGPD não é de restringir a circulação da informação, mas, sim estimulá-la, assegurando um fluxo informacional adequado¹⁴.

¹¹ NEGRI, Sergio Marcos Carvalho de Ávila; OLIVEIRA, Samuel Rodrigues de; COSTA, Ramon Silva. O uso de tecnologias de reconhecimento facial baseadas em inteligência artificial e o direito à proteção de dados. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 93, p. 82-103, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/3740>. Acesso em: 04 set. 2024. p. 97.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6387 MC-Ref*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intimado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 7 maio 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344949214&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529 MC*. Requerentes: Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 13 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344695258&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang; MITTIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

¹⁴ BIONI, Bruno Ricardo; SILVA, Paula Guedes Fernandes da; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. *Cadernos Técnicos da CGU*, Brasília, v. 1, p. 8-19, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/504. Acesso em: 08 set. 2024.

Como decorrência da Emenda Constitucional n.º 115/2022, entende-se que o direito fundamental à proteção de dados passa a integrar as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988) e, portanto, está imune a qualquer supressão de seu predicado normativo, uma vez que seu conteúdo axiológico ressalta outros valores albergados pelo constituinte originário, notadamente o direito à privacidade, as liberdades de expressão, de manifestação do pensamento, da informação, de comunicação e de opinião e o direito à inviolabilidade da intimidade, à honra e à imagem das pessoas, os quais são direitos fundamentais expressos no art. 5º da Constituição Federal de 1988¹⁵.

Diante desse cenário, a problemática a ser tratada nesse artigo é a aplicabilidade das disposições do direito fundamental à proteção dos dados pessoais e da LGPD na atividade de Inteligência da Abin e as suas consequências. Isso será exposto e analisado, mesmo diante da exceção prevista expressamente na LGPD e da ausência de uma legislação específica que normalize os tratamentos de dados pessoais, realizados para fins exclusivos de segurança do Estado. A propósito, a norma de direito fundamental, por ter aplicabilidade direta, possui presunção de ser sempre também de eficácia plena, ou seja, de não ser completamente dependente de uma prévia regulamentação legal para gerar, desde logo, seus principais efeitos. Essa é aração jurídica pela qual eventual ausência de lei infraconstitucional não pode servir de obstáculo absoluto à aplicação da norma de direito fundamental e da extração de efeitos úteis, cuja extensão dependerá do direito em causa e de seus limites fáticos e jurídicos, principalmente em relação à dedução de posições subjetivas¹⁶. Por conseguinte, é objetivo deste trabalho responder à seguinte pergunta: *quais fatores de risco para a Abin podem decorrer da aplicação do direito fundamental e da LGPD na atividade de Inteligência desse órgão?*

Articulada ao questionamento, apresenta-se a hipótese de que, se o direito fundamental à proteção dos dados pessoais — pelo acima exposto — e a LGPD são aplicáveis às atividades de Inteligência da Abin, então poderão decorrer para esse órgão fatores de risco com potencial de impactar o cumprimento de sua missão institucional.

Os riscos possuem diversas fontes e natureza, e a materialização de um risco de qualquer natureza pode ter a potencialidade de comprometer os resultados esperados, razão pela qual gerir uma organização implica, inevitavelmente, a necessidade de enfrentar cada risco identificado; seja a respeito dos processos organizacionais já existentes, projetos, programas ou implementação de iniciativas, calibrando os controles de forma a materializar a estratégia da organização¹⁷. Os riscos devem ser tratados conforme a probabilidade de ocorrência e nível de impacto à atividade¹⁸.

Considerando esse contexto, busca-se identificar os possíveis fatores de risco decorrentes da aplicação do direito fundamental à proteção de dados pessoais e da LGPD na atividade de Inteligência da Abin, além de analisar suas consequências, a fim de propor medidas para mitigá-los, com base em recentes decisões do STF sobre o direito fundamental à proteção dos dados pessoais e disposições da LGPD acerca do devido processo legal, dos princípios gerais de proteção, dos direitos do titular dos dados pessoais e das obrigações impostas aos agentes de tratamento.

¹⁵ MACEDO, Caio Sperandéo de. Direito fundamental à proteção de dados pessoais: necessário reprimir a normatividade tecnológica da economia digital. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 24, n. 134, p. 660-679, set./dez. 2022. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2793>. Acesso em: 08 set. 2024.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

¹⁷ NUNES, Rafael Rabelo; PERINI, Marcela Teixeira Batista Sidrim; PINTO, Inácio Emiliano Melo Mourão. A gestão de riscos como instrumento para a aplicação efetiva do princípio constitucional da eficiência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3, p. 259-281, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.7903>. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7903/pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

¹⁸ LIMA, Luciana Cristina da Conceição; GONÇALVES, Alcindo Fernandes; REI, Fernando Cardoso Fernandes; LIMA, Cláudio Benevenuto de Campos. Compliance em tempos de calamidade pública: análise sobre a flexibilização da transparência de dados e informações durante o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 168-187, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.6744>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6744>. Acesso em: 07 set. 2024.

A metodologia utilizada para atingir os objetivos propostos foi a realização de pesquisa aplicada, bibliográfica e documental, com objetivos explicativos, amparada na legislação, em artigos científicos, no direito comparado e em julgados do STF, com foco na elucidação dos principais pontos de interesse para desenvolver a hipótese formulada neste trabalho. A escassa produção acadêmica brasileira sobre a interpretação adequada do art. 4º, inciso III, da LGPD, à luz do direito fundamental à proteção dos dados pessoais, e sobre as consequências da aplicabilidade desse direito fundamental e da LGPD à atividade de Inteligência da Abin, justifica a relevância da temática escolhida.

Não se tratará, neste trabalho dos fatores de risco para o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), haja vista que a maioria dos órgãos desse sistema possui unidades de Inteligência de atuação eminentemente administrativa, como a Controladoria-Geral da União e as agências reguladoras. O Sisbin, ainda, desenvolve atividade de Inteligência como um instrumento de gestão¹⁹, não se enquadrando, plenamente, em uma das exceções previstas nos incisos do art. 4º, *caput*, da LGPD.

Na seção 2 deste artigo, consta uma revisão da literatura, da legislação e de sua interpretação. Na seção 3, discute-se a metodologia utilizada no trabalho. Na seção 4, apresentam-se e analisam-se os resultados. Na seção 5, propõem-se sugestões para um futuro anteprojeto de lei de proteção de dados pessoais para a segurança do Estado. Por fim, na seção 6, apresenta-se a conclusão do artigo, na qual se discute a importância do debate em prol da aprovação de um marco legal para a proteção de dados pessoais nas atividades de Inteligência.

2 Revisão da literatura e da legislação vigente e sua interpretação

A Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999, estruturou a atividade de Inteligência de Estado e criou a Abin e o Sisbin. Conforme art. 3º, *caput*, dessa lei, a Abin ocupa a posição de órgão central do Sisbin e, nessa condição, possui como competências legais planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de Inteligência do Brasil. Por sua vez, o Sisbin é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo e pela proteção da informação contra o acesso não autorizado (art. 2º, § 1º, da Lei n.º 9.883/1999).

Consoante Lei n.º 9.883/1999, poderão ingressar no Sisbin os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse da atividade de Inteligência. Órgãos das demais unidades da Federação também poderão fazer parte desse sistema, mediante ajustes específicos e convênios, ouvida a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência; uma comissão permanente do Congresso Nacional que atua como órgão de controle e fiscalização externos da atividade de Inteligência. Atualmente, o Sisbin é composto por quarenta e nove órgãos públicos federais para a obtenção e compartilhamento de informações e conhecimentos de Inteligência²⁰.

A atividade de Inteligência de Estado é uma política pública consubstanciada no Decreto n.º 8.793, de 29 de junho de 2016, que fixou a Política Nacional de Inteligência (PNI), com previsão legal no art. 5º da Lei n.º 9.883/1999, segundo o qual “a execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República, será levada a efeito pela ABIN, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo”. A PNI define atividade de Inteligência como o

¹⁹ SOUZA, Stefano Mozart Pontes Canedo de. *Possíveis impactos da LGPD na atividade de inteligência do Cade*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento e Orçamento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6283>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 11-12.

²⁰ BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. *Composição*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/institucional/sisbin/composicao-do-sisbin>. Acesso em: 04 set. 2024.

exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado.

De maneira sintética, a Estratégia Nacional de Inteligência (Enint), aprovada pelo Decreto de 15 de dezembro de 2017, atribui à Atividade de Inteligência a competência de acompanhar o ambiente interno e externo, com o propósito de identificar oportunidades e possíveis ameaças e riscos aos interesses do Estado e à sociedade brasileira.

A Abin possui as competências legais de avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional, de planejar e de executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade, bem como de obter e analisar dados para produção de conhecimentos sobre esses assuntos. Essas competências são exercidas com o intuito de assessorar o Presidente da República, conforme art. 4º, incisos I a III, da Lei n.º 9.883/1999. Logo, o tratamento de dados pessoais realizado pela Abin, no exercício da atividade de Inteligência, possui finalidade exclusiva de segurança do Estado. O direito fundamental à proteção de dados pessoais e a LGPD incidem sobre esse tratamento, por força da aplicação imediata dos direitos e garantias individuais, mesmo diante da exceção prevista no art. 4º, inciso III, alínea “c”, dessa lei, como já explicado.

A LGPD foi publicada no Diário Oficial da União de 15 de agosto de 2018. Porém, a maioria dos seus dispositivos entrou em vigor em 18 de setembro de 2020. Ressalta-se, inclusive, que, somente em 1º de agosto de 2021, tiveram vigência os artigos que tratam das sanções. Atualmente, as sanções previstas na LGPD podem ser aplicadas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento dessa lei geral em todo o território nacional. Essa entidade tem se corporificado paulatinamente. Recentemente, a Lei n.º 14.460, de 25 de outubro de 2022, atribuiu à ANPD a categoria de autarquia de natureza especial, como uma forma de reforçar sua autonomia.

Em 2020, durante a *vacatio legis* da LGPD, o STF proferiu três acórdãos relacionados com tratamentos e proteção de dados pessoais. No primeiro acórdão, referente ao julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6.387, o STF se manifestou, pela primeira vez, sobre o direito fundamental à proteção de dados pessoais e a sua tutela constitucional²¹, reconhecendo a existência desse direito fundamental autônomo que possui âmbito de proteção distinto ao do direito à privacidade²². O argumento central é que o bem jurídico, com base na proteção de dados pessoais, é mais amplo do que a privacidade, na medida em que engloba vários componentes da dignidade da pessoa humana, tais como a integridade física e moral, a igualdade, as liberdades em geral, além da personalidade da pessoa e a própria privacidade²³. Com esse acórdão, o STF aderiu ao entendimento predominante na literatura jurídica brasileira de que a Constituição Federal consagrou um direito fundamental à proteção de dados pessoais implicitamente positivado, vinculado, diretamente, à proteção da personalidade e obtido por meio da leitura harmônica e sistemática do texto constitucional²⁴.

²¹ MACHADO, Diego Carvalho; MENDES, Laura Schertel. Tecnologias de perfilamento e dados agregados de geolocalização no combate à covid-19 no Brasil. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 105-148, 22 dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v0i0.1020>. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1020>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 114.

²² SARLET, Ingo Wolfgang; SAAVEDRA, Giovanni Agostini. Fundamentos jusfilosóficos e âmbito de proteção do direito fundamental à proteção de dados pessoais. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 93, p. 33-57, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4315>. Acesso em: 06 set. 2024. p. 44.

²³ SARTORI, Ellen Carina Mattias; BAHIA, Cláudio José Amaral. Big Brother is watching you: da distopia orwelliana ao direito fundamental à proteção de dados pessoais. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 20, n. 3, p. 225-248, 20 dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v20i3.1785>. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1785>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 238.

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; SAAVEDRA, Giovanni Agostini. Fundamentos jusfilosóficos e âmbito de proteção do direito fundamental à proteção de dados pessoais. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 93, p. 33-57, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4315>. Acesso em: 06 set. 2024. p. 43.

Nesse julgamento, o Plenário do STF referendou medida cautelar proferida na ADI n.º 6.387 para suspender a eficácia da MPn.º 954/2020. Essa MP previa a obrigatoriedade de as empresas de telecomunicações prestadoras de serviço telefônico fixo comutado e de serviço móvel pessoal compartilharem com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em meio eletrônico, os nomes, números de telefone e endereços de seus consumidores, pessoas físicas ou jurídicas, para auxiliar a produção estatística oficial durante a pandemia decorrente da Covid-19. O STF reconheceu que o tratamento dos dados das pessoas naturais, incluída a operação de compartilhamento, deve observar as garantias constitucionais da liberdade individual (art. 5º, *caput*), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII). O texto da MP violaria esses direitos. O ponto nodal é visualizar que, antes do advento da LGPD, o STF reconheceu direitos como a autodeterminação informativa, positivado no art. 2º, II, dessa Lei, além de indicar que essa proteção decorre dos direitos da personalidade²⁵.

No segundo acórdão, proferido no julgamento da medida cautelar na ADI n.º 6.529, o STF reafirmou que a proteção de dados pessoais é um direito fundamental autônomo na ordem constitucional brasileira, especialmente como projeção alargada do direito à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas²⁶. Ressalte-se que os direitos fundamentais se caracterizam pelo atributo da abertura ou inexauribilidade, que consiste na possibilidade de reconhecimento de outros direitos fundamentais, diante do advento de novas preocupações específicas²⁷. Ademais, a condição de direito fundamental autônomo não dependeria da inserção do direito à proteção de dados pessoais no texto da Constituição Federal, por se tratar de um direito implicitamente positivado²⁸. Nesse julgamento, a questão controvertida referiu-se ao fato de a Lei n.º 9.883/1999 determinar que os órgãos componentes do Sisbin fornecerão à Abin, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, dados e conhecimentos específicos relacionados à defesa das instituições e dos interesses nacionais, ao passo em que o Decreto n.º 10.445, de 30 de julho de 2020, estabeleceu que esse compartilhamento ocorrerá sempre que solicitado pela Abin.

O STF deferiu, parcialmente, a medida cautelar e conferiu uma interpretação conforme a Constituição Federal ao parágrafo único do art. 4º da Lei 9.883/1999, para atribuir validade ao texto legal e dar integral cumprimento ao § 3º do art. 1º do Decreto n.º 10.445/2020: o compartilhamento de dados do Sisbin para a Abin somente deve ocorrer quando os dados a serem fornecidos estiverem vinculados ao interesse público objetivamente comprovado e com motivação específica, em procedimento formalmente instaurado, afastada qualquer possibilidade de atendimento de interesses pessoais ou privados, além de ser vedado o compartilhamento de dados sujeitos à cláusula de reserva de jurisdição. Nesse último caso, esses dados somente podem ter seu sigilo retirado mediante autorização prévia do Poder Judiciário, a exemplo do segredo dos dados e das comunicações telefônicas, por expressa previsão constitucional²⁹. Em 11 de outubro de 2021, o STF confirmou, por unanimidade, a medida cautelar deferida parcialmente nessa ADI n.º 6.529³⁰.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6387 MC-Ref.* Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intimado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 7 maio 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344949214&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529 MC.* Requerentes: Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 13 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344695258&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

²⁷ SARTORI, Ellen Carina Mattias; BAHIA, Cláudio José Amaral. Big Brother is watching you: da distopia orwelliana ao direito fundamental à proteção de dados pessoais. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 20, n. 3, p. 225-248, 20 dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v20i3.1785>. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1785>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 235.

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Proteção de dados pessoais como direito fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988: contributo para a construção de uma dogmática constitucionalmente adequada. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça*, Belo Horizonte, v. 14, n. 42, p. 179-218, 10 ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v14i42.875>. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/875>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 213.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529 MC.* Requerentes: Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 13 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344695258&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529.* Requerentes: Rede Sustentabilidade e Partido So-

No terceiro acórdão, referente ao julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 722, o Plenário do STF deferiu medida cautelar para suspender, por desvio de finalidade, toda e qualquer atividade de Inteligência do Ministério da Justiça e Segurança Pública relacionada com a produção e compartilhamento de dossiê sigiloso, contendo informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas de cidadãos, servidores públicos federais, estaduais e municipais identificados como integrantes de movimento político antifascista e de professores universitários³¹.

Esses julgados do STF são relevantes para identificar os possíveis fatores de risco decorrentes da aplicação da LGPD na atividade de Inteligência da Abin e para prever medidas para mitigá-los. Além disso, a Emenda Constitucional n.º 115/ 2022 incluiu a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais. Consequentemente, o direito fundamental à proteção dos dados pessoais deve ser observado pela Abin, haja vista que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988).

A LGPD estabelece que o tratamento de dados pessoais com finalidade de segurança do Estado será regido por legislação específica, “que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei” (art. 4º, § 1º).

O devido processo legal, previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, exige a demonstração da existência de interesse público prevalente e do “nexo causal sólido para se invadir a privacidade de uma pessoa, uma vez que os direitos humanos, como os de personalidade, fundamentam a própria legitimidade do Estado de Direito, cuja autoridade serve ao bem comum”³².

Os princípios fundamentais da LGPD estabelecem diretrizes essenciais para o tratamento ético e legal de dados pessoais³³. O art. 6º dessa lei relaciona dez princípios gerais de proteção:

1. princípio da *finalidade*, que consiste na “realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades” (art. 6º, inciso I);
2. da *adequação*, que exige a “compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento” (art. 6º, inciso II);
3. da *necessidade*, que consiste na “limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, inciso III);
4. do *livre acesso*, que consiste na “garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais” (art. 6º, inciso IV);
5. da *qualidade dos dados*, o qual procura assegurar aos titulares a exatidão, clareza, relevância e atualização dos seus dados pessoais, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento (art. 6º, inciso V);

cialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 11 out. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348384228&text=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 722 MC*. Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 20 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344764619&text=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

³² PINHEIRO, Victor Sales; BONNA, Alexandre Pereira. Sociedade da informação e direito à privacidade no Marco Civil da Internet: fundamentação filosófica do Estado de Direito. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 21, n. 3, p. 365-394, 7 dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v21i3.1555>. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1555>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 375.

³³ PAIVA, Giovanna Silva Camelo; SILVA, Edvan Gomes da; ALVES, Carlos André de Melo; RABELO, Rafael Nunes. Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais para agentes de tratamento de pequeno porte: análise em clínicas odontológicas. *Namus Revista de Gestão e Tecnologia*, Florianópolis, v. 14, p. 01-21, jan./dez. 2024. Disponível em: <https://navus.sc.senac.br/navus/article/view/1869>. Acesso em: 08 set. 2024.

6. da *transparência*, que consiste na “garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial” (art. 6º, inciso VI). A transparência é elemento central da LGPD e todos os procedimentos envolvendo dados pessoais, sobretudo os dados sensíveis, devem ser compatíveis com a finalidade da coleta e minimizados em uma política de uso racional³⁴;
7. da *segurança*, o qual determina que os agentes de tratamento devem utilizar medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão (art. 6º, inciso VII);
8. da *prevenção*, que exige a “adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais” (art. 6º, inciso VIII, da LGPD).
9. da não discriminação que veda a realização do tratamento de dados pessoais para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos; e
10. por fim, o princípio da *responsabilização e prestação de contas*, o qual consiste na “demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas” (art. 6º, inciso X, da LGPD).

Os direitos dos titulares dos dados pessoais estão previstos nos arts. 17 e 18 da LGPD. Destacam-se os direitos fundamentais de liberdade, de intimidade e de privacidade e o direito de obter do controlador, a qualquer momento e mediante requisição, confirmação da existência de tratamento, acesso aos dados, correção de dados, anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD, portabilidade dos dados, eliminação dos dados pessoais tratados com o consentimento do titular, informação das entidades públicas e privadas com as quais o controlador realizou uso compartilhado de dados, informação sobre a possibilidade de não fornecer consentimento e as consequências da negativa, e revogação do consentimento.

3 Métodos

A metodologia adotada neste artigo contemplou a realização de uma pesquisa analítica, com finalidade aplicada. Para tanto, utilizaram-se procedimentos técnicos, bibliográficos e documentais. Na pesquisa aplicada, busca-se adquirir conhecimentos científicos já estabelecidos — explicações racionais sobre os fenômenos — para, posteriormente, aplicá-los em situações específicas, sempre em consonância com os resultados oferecidos pelos estudos explicativos. Realizou-se a pesquisa bibliográfica em documentos indexados, como artigos científicos, teses, livros, anais de congressos e relatórios técnicos. Por meio da pesquisa documental, buscou-se identificar informações e padrões em documentos ainda não tratados sistematicamente, como relatórios de empresas, arquivos de órgãos públicos, bancos de dados e correspondências³⁵.

Na identificação dos possíveis fatores de risco decorrentes da aplicação da LGPD na atividade de Inteligência desenvolvida pela Abin, analisaram-se as consequências de eventual materialização dos fatores de risco identificados e foram apresentadas medidas para mitigá-los. Assim, utilizou-se a análise documental e comparativa, considerando-se as recentes decisões do STF sobre o direito fundamental à proteção dos dados pessoais, a legislação brasileira interpretada, o direito comparado e os artigos científicos sobre o assunto. Ressalta-se que este artigo não versa sobre as operações de tratamento de dados pessoais que não

³⁴ SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; RUARO, Regina Linden. A proteção de dados sensíveis no sistema normativo brasileiro sob o enfoque da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – L. 13.709/2018. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 26, n. 2, p. 81-106, maio/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i22172>. Disponível em: <https://revista-eletronica.dfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2172>. Acesso em: 06 set. 2024. p. 99.

³⁵ WAZLAWICK, Raul Sidnei. *Metodologia de pesquisa para ciência da computação*. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2021.

estejam relacionadas com o exercício da atividade de Inteligência de Estado. Tampouco visa mapear e avaliar todos os riscos possíveis, mesmo que não conhecidos. Utilizou-se, para fins de sistematização dos fatores de risco identificados, a tipologia prevista no art. 18 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Essa norma classifica os riscos em:

- a) riscos operacionais: eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas;
- b) riscos de imagem/reputação do órgão: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional;
- c) riscos legais: eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade; e
- d) riscos financeiros/orçamentários: eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações.

Coletaram-se os dados para análise no período de setembro de 2021 a agosto de 2022 e, posteriormente, realizou-se uma atualização no mês de setembro de 2024. Obtiveram-se os principais artigos científicos e livros sobre o assunto tratado neste artigo e dados oriundos de documentos disponíveis na Internet, tais como recentes decisões do STF, o direito comparado e informações sobre as peculiaridades da atividade de Inteligência de Estado.

4 Resultados e análises

Nas subseções seguintes serão analisados os resultados da pesquisa realizada, com o intuito de comprovar a hipótese de que, se o direito fundamental à proteção dos dados pessoais e a LGPD são aplicáveis às atividades de Inteligência da Abin, então poderão decorrer para esse órgão fatores de risco com potencial de impactar o cumprimento de sua missão institucional.

4.1 Fatores de risco operacional

O primeiro fator de risco operacional identificado poderia decorrer do descumprimento da obrigação prevista no art. 37 da LGPD, que impõe aos controladores e operadores a manutenção do registro das operações de tratamento de dados pessoais que realizarem. A ocorrência desse fator de risco poderia acarretar a anulação ou a suspensão de operações de Inteligência da Abin, que envolvam tratamento de dados pessoais, por violação do Princípio da Transparência. Para mitigar esse fator de risco, a Abin deveria manter o registro de todas as operações de tratamento de dados pessoais que realizar.

O segundo fator de risco operacional poderia ocorrer pela ausência de confecção do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), previamente ao tratamento de dados pessoais, que possa, eventualmente, gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais. Consoante art. 5º, inciso XVII, da LGPD, o RIPD é a documentação do controlador que contém a descrição dos referidos processos e as medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de riscos. O RIPD deve ser elaborado previamente à coleta e ao uso dos dados pessoais, caso contrário, poderá ocorrer esvaziamento do sentido e da função desse relevante

instrumento preventivo³⁶. A materialização desse fator de risco violaria o Princípio da Prevenção, previsto no art. 6º, inciso VIII, da LGPD, e poderia acarretar suspensão ou anulação de operações de Inteligência realizadas com tratamento de dados pessoais. Para mitigar esse fator de risco, o controlador da Abin deveria confeccionar o RIPD nas hipóteses previstas na LGPD.

4.2 Fatores de risco de imagem ou à reputação

O primeiro fator de risco de imagem ou à reputação da Abin poderia ocorrer por eventual tratamento de dados pessoais para fins particulares. A propósito, o Plenário do STF decidiu que os órgãos componentes do Sisbin somente podem compartilhar dados e conhecimentos específicos com a Abin quando comprovado o interesse público da medida, sendo vedada a utilização desses dados para atendimento de interesses pessoais ou privados³⁷. A materialização desse fator de risco poderia repercutir, negativamente, na imagem do órgão perante a sociedade e ensejar a suspensão ou a anulação pelo Poder Judiciário de operações de Inteligência que envolvam tratamento de dados pessoais, por desvio de finalidade. Por exemplo, por esse motivo, o STF determinou a suspensão da atividade de Inteligência desenvolvida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública que envolvia compartilhamento de dados pessoais relativos a escolhas pessoais e políticas de cidadãos e servidores públicos identificados como integrantes de movimento político antifascista e de professores universitários³⁸. Para mitigar esse fator de risco, a Abin deveria garantir que suas operações de tratamento de dados pessoais são realizadas em prol do interesse público objetivamente comprovado, em conformidade com o disposto na PNI. Essa política estabelece que a Inteligência, por ser atividade exclusiva de Estado, deve ser desenvolvida em prol do bem-comum e na defesa dos interesses da sociedade e do Estado Democrático de Direito, não se colocando a serviço de grupos, ideologias e objetivos mutáveis e sujeitos às conjunturas político-partidárias.

O segundo possível fator de risco à reputação da Abin seria a ocorrência de acessos não autorizados aos dados pessoais ou de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer tratamento inadequado ou ilícito. A materialização desse fator de risco, previsto no art. 46, *caput*, da LGPD, poderia ocasionar danos à imagem e à reputação da Abin, agravados pelo fato de que uma das missões legais desse órgão é “planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade” (art. 4º, inciso II, da Lei n.º 9.883/1999). Ressalta-se que a Abin possui, em sua estrutura, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (Cepesc), o qual já desenvolve programas e ferramentas com a finalidade de garantir o sigilo e a transmissão segura das informações e das comunicações governamentais, inclusive dos votos nas urnas eletrônicas, por meio da criação e utilização da criptografia de Estado, que consiste em algoritmos produzidos dentro do Brasil por órgão governamental para garantir a privacidade dos dados transmitidos³⁹.

A propósito, os órgãos e entidades da Administração Pública tratam dados pessoais, inclusive sensíveis, de milhares de brasileiros e, por isso, ataques cibernéticos ao Governo Federal para a obtenção ilícita desses

³⁶ FERREIRA, Keila Pacheco; RESENDE, Ana Paula Bougleux Andrade. Histórico normativo da proteção de dados pessoais no ordenamento jurídico brasileiro: avanços e retrocessos na tutela da privacidade. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, ano 30, v. 137, p. 85-112, set./out. 2021. Disponível em: https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fperiodical%2F92900151%2Fv20210137.2&titleStage=F&titleAcct=7e24544628ff414181334d7dce4443f4#sl=0&eid=9ab847c2930e6f40749cd619bc05d3d5&eat=1_index&pg=RR-4.1&cpl=p&nvgS=false&tmp=571. Acesso em: 25 out. 2021.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529 MC*. Requerentes: Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 13 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344695258&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 722 MC*. Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 20 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344764619&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

³⁹ BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. *Tecnologia*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/tecnologia>. Acesso em: 04 set. 2024.

dados são naturalmente esperados⁴⁰. Artigo científico recente divulgou os resultados de pesquisa realizada com uma amostra de 109 trabalhadores da administração pública federal com área de atuação em órgãos da sede no Distrito Federal e em superintendências dos Estados da federação, a qual apurou que 97,25% das respostas válidas reconhecem “frequentemente” ou “sempre” que as ameaças à segurança cibernética têm impacto negativo na organização⁴¹.

Para mitigar esse fator de risco, a Abin deveria disponibilizar para os órgãos do Sisbin canais seguros de comunicação dos dados e de informações pessoais, estruturados com criptografia de Estado e que atendam aos requisitos de segurança da informação, aos padrões de boas práticas e de governança e aos princípios gerais previstos na LGPD e em normas regulamentares. Em consonância com o disposto no art. 50 da LGPD, também são medidas úteis para mitigar esse fator de risco o estabelecimento de regras de boas práticas e a implementação de programa de governança em privacidade. A governança corporativa é uma estratégia que viabiliza a efetivação da própria norma, mediante o estabelecimento de condições de formulação de procedimentos operacionais, normas de segurança da informação, fiscalização interna e redução de riscos inerentes ao tratamento de dados⁴².

4.3 Fator de risco legal

O fator de risco legal advindo do direito fundamental à proteção de dados pessoais poderia decorrer da não adoção, até o advento da legislação específica prevista no art. 4º, § 1º, da LGPD, das disposições dessa lei relativas ao devido processo legal, aos princípios gerais de proteção e aos direitos do titular dos dados pessoais, haja vista que, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988). Assim, um direito fundamental não poderá ter sua proteção e fruição negadas, simplesmente, devido aos argumentos relativos ao direito positivado como norma programática e de eficácia meramente limitada, além do fato de que o reconhecimento de uma posição subjetiva dependeria de uma interposição legislativa⁴³. O fator de risco legal identificado poderia ensejar a anulação de operações de Inteligência da Abin que envolvam o tratamento de dados pessoais. Sendo assim, passa-se a analisar de que forma a Abin deveria observar o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular dos dados pessoais, para mitigar esse fator de risco.

4.3.1 Observância do devido processo legal

O devido processo “é imperativo da própria Constituição e de aplicação inafastável”⁴⁴. Consequentemente, a Abin deveria instaurar procedimento formal para solicitar dados pessoais aos órgãos do Sisbin, registrando a fundamentação específica da finalidade, da adequação e da necessidade do tratamento, a fim de demonstrar os propósitos legítimos, a legalidade e o atendimento do interesse público. Além disso, a

⁴⁰ ALVES, Renato Solimar; QUEIROZ, Carlos Eduardo Mancini; NUNES, Rafael Rabelo. Os tribunais têm estrutura para gerenciar riscos de segurança da informação? Um estudo à luz das três linhas. *Revista CEJ*, n. 86, p. 145-160, 2024. Disponível em: <https://zenodo.org/records/10855117>. Acesso em: 08 set. 2024.

⁴¹ ALMEIDA, Daniela; ALVES, Carlos André de Melo; MENDES, Fabiana Freitas; NUNES, Rafael Rabelo. Conscientização em segurança cibernética: estudo baseado na percepção de trabalhadores de uma organização pública federal brasileira. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, n. E65, p. 676-690, 2024. Disponível em: <https://zenodo.org/records/10813372>. Acesso em: 08 set. 2024.

⁴² LIMA, Ricardo Alves de; GARRIDO, Guilherme Leite. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e compliance: um panorama da adequação normativa para organizações contemporâneas. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 17, n. 1, e68680, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/68680>. Acesso em: 08 set. 2024.

⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

⁴⁴ ABREU, Jacqueline de Souza. Tratamento de dados pessoais para segurança pública: contornos do regime jurídico pós-LGPD. In: BIONI, Bruno *et al.* (org.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

transmissão dos dados pessoais deveria ocorrer sempre por meio de um canal seguro de comunicação, com registro dos acessos, para possibilitar a responsabilização em caso de eventual omissão, desvio ou abuso, sendo vedado, o compartilhamento, sem autorização judicial, de dados pessoais sujeitos à cláusula de reserva de jurisdição, como os que envolvam o sigilo dos dados e das comunicações telefônicas, ainda que presente o interesse público⁴⁵.

4.3.2 Observância dos princípios gerais de proteção

Quanto à observância dos dez princípios gerais de proteção relacionados no art. 6º da LGPD, ressalta-se que esses princípios são alicerces dessa Lei e representam quase um consenso internacional, estando presentes nas principais leis estrangeiras sobre proteção de dados⁴⁶. As definições desses princípios foram inseridas na seção 2, ou seja, na revisão da literatura, da legislação e da interpretação jurídica.

Para cumprir o primeiro princípio, qual seja, o da finalidade (art. 6º, inciso I), a fundamentação específica dos propósitos do tratamento deveria constar de procedimento formal, para que seja possível avaliar a necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito do tratamento de dados pessoais⁴⁷, bem como para evitar que as informações coletadas para uma finalidade não possam ser utilizadas para outra, incompatível com a inicial⁴⁸. Sobre esse assunto, Wimmer discutiu parâmetros para o compartilhamento e uso secundário de dados pessoais no âmbito do Estado. Ela concluiu que, ainda que se possa, em determinadas circunstâncias, admitir o compartilhamento de dados pessoais na esfera do poder público com mudança das finalidades que justificaram sua coleta, seriam necessárias a adoção de salvaguardas materiais e procedimentais, a observância dos direitos e dos princípios associados à proteção de dados pessoais e a justificativa do interesse público específico a ser atingido com o uso secundário desses dados⁴⁹.

Além disso, o Princípio da Finalidade exige que o tratamento dos dados pessoais esteja amparado em uma das bases legais da LGPD. Sobre o assunto, embora Tefé e Viola possuam o entendimento de que não seria necessário identificar uma base legal apropriada, autorizativa do tratamento de dados pessoais para as situações que se enquadrassem nas hipóteses de exclusão de aplicação da LGPD⁵⁰, Wimmer esclarece que a LGPD considerou as diferenças na racionalidade de tratamento de dados entre o setor público e a iniciativa privada, e previu duas bases legais específicas para o tratamento de dados pessoais pelo poder público, quais sejam, a execução de políticas públicas e a execução de competências legais ou o cumprimento das atribuições legais do serviço público, sendo esta estabelecida pelo art. 23 da LGPD, em complemento às bases legais previstas nos arts. 7º e 11 dessa Lei⁵¹.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529 MC*. Requerentes: Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 13 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344695258&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁴⁶ SOUZA, Carlos Affonso; VIOLA, Mario; PADRÃO, Vinicius. Considerações iniciais sobre os interesses legítimos do controlador na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 16, n. 90, p. 109-131, nov./dez. 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3744>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 115.

⁴⁷ RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; BALERONI, Marina Rodrigues Cyrino; LEITE JUNIOR, Douglas Wilson Marostica. Limites ao acesso de autoridades públicas a big data: evolução legislativa e governança regulatória. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 66, n. 2, p. 9-30, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/67003>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 23.

⁴⁸ MENDES, Laura Schertel. Habeas data e autodeterminação informativa. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça*, Belo Horizonte, v. 12, n. 39, p. 185-216, jul./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v12i39.655>. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/655>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 208.

⁴⁹ WIMMER, Miriam. Limites e possibilidade para o uso secundário de dados pessoais no poder público: lições da pandemia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, p. 122-142, abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.7136>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7136>. Acesso em: 08 set. 2024. p. 139.

⁵⁰ TEFFÉ, Chiara Spadaccini de; VIOLA, Mario. Tratamento de dados pessoais na LGPD: estudo sobre as bases legais. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 1-38, 9 maio 2020. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/510>. Acesso em: 29 nov. 2021. p. 2-3.

⁵¹ WIMMER, Miriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: BIONI, Bruno *et al.* (org).

Sobre a possibilidade de utilização das bases legais do consentimento e do legítimo interesse para justificar o tratamento de dados pessoais, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia (RGPD) proíbe, expressamente, que as autoridades públicas, no desempenho de suas atribuições, fundamentem o processamento de dados pessoais com a base legal do legítimo interesse, haja vista que o Estado deve atuar, predominantemente, com base em suas competências legais específicas. Quanto ao consentimento, essa base legal é tratada com desconfiança, em virtude do desequilíbrio na relação entre o cidadão e o poder público, assim como pela dificuldade de caracterizar o consentimento como livre e pela instabilidade decorrente da possibilidade de revogação do consentimento a qualquer tempo⁵².

Nessa linha de entendimento e em harmonia com o Princípio da Legalidade, que limita a atuação do Estado às competências que lhe são atribuídas pela Lei⁵³, o tratamento de dados pessoais realizado pela Abin no exercício da atividade de Inteligência, com finalidade exclusiva de segurança do Estado, encontraria amparo, como regra geral, na base legal de execução de competências legais, prevista no art. 23 da LGPD, o que tornaria despidendo o consentimento do titular dos dados pessoais e concorreria para o cumprimento da missão legal da Abin, já que “a efetividade das atividades de inteligência associa-se, com frequência, ao caráter sigiloso do processo e das informações coletadas”⁵⁴.

Esse entendimento é corroborado pelo Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para Segurança Pública e Persecução Penal, que previu, em seu art. 9º, apenas três bases legais para fundamentar o tratamento de dados pessoais para atividades de segurança pública e de persecução penal: o cumprimento de atribuição legal de autoridade competente, na persecução do interesse público, na forma de lei ou regulamento, o que está em consonância com o entendimento supracitado; a execução de políticas públicas previstas em lei, na forma de regulamento; e a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiros, contra perigo concreto e iminente⁵⁵.

Para cumprir o segundo princípio, que é o da adequação, as solicitações de compartilhamento de dados e informações formuladas pela Abin deveriam ser sempre acompanhadas da motivação demonstrativa da adequação da solicitação às finalidades legais, para que o Poder Judiciário, se provocado, possa realizar o controle de legalidade, examinando a conformidade da solicitação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade⁵⁶.

Para atender ao terceiro princípio, que é o da necessidade, o controlador deveria buscar atingir suas finalidades da forma menos intrusiva possível à privacidade dos titulares dos dados pessoais e com o tratamento apenas dos dados essenciais para o atingimento dos objetivos. A boa execução de tal princípio se materializaria pela rigorosa governança dos tratamentos, na qual constariam os tipos de dados pessoais coletados.

No que diz respeito ao quarto princípio, que é o do livre acesso, embora a publicidade seja a regra na Administração Pública, a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, apresenta três hipóteses de restrição ao acesso à informação administrativa: quando estiver

Tratado de proteção de dados pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

⁵² WIMMER, Miriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: BIONI, Bruno *et al.* (org.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

⁵³ WIMMER, Miriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: BIONI, Bruno *et al.* (org.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529*. Requerentes: Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 11 out. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348384228&text=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

⁵⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Juristas sobre Segurança Pública. *Anteprojeto de lei de proteção de dados para segurança pública e persecução penal*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-dados-pessoais-seguranca-publica/outros-documentos>. Acesso em: 29 jun. 2022.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529 MC*. Requerentes: Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 13 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344695258&text=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada, por ser imprescindível à segurança do Estado ou da Sociedade; quando estiver protegida por hipótese legal de sigilo, segredo de justiça e segredo industrial; ou quando envolver tratamento de informações pessoais. Fora dessas hipóteses, os órgãos e entes públicos estão obrigados a divulgar todas as informações produzidas, processadas e armazenadas⁵⁷. No caso do tratamento realizado pela Abin no exercício da atividade de Inteligência, entende-se que o interesse público prevalente limita o Princípio do Livre Acesso nas três hipóteses mencionadas, sobretudo pelo sigilo legal decorrente dos arts. 9º e 9º-A da Lei n.º 9.883/1999, amparado pelo art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal que excepciona, da regra geral de acesso, aquelas informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Saliente-se que o direito fundamental à proteção de dados pessoais não é um direito absoluto, podendo ser limitado pela aplicação de outro direito fundamental ou preceito constitucional, aplicável ao caso concreto⁵⁸.

Para atendimento do quinto princípio, que é o da qualidade dos dados, a Abin precisaria analisar se os dados pessoais tratados estão corretos e atualizados, para assegurar a produção de conhecimentos confiáveis para o assessoramento do Presidente da República. Isso exigiria constante atualização técnica e auditoria, em conformidade com os mais elevados padrões.

Para cumprir o sexto princípio, qual seja, o da transparência, a Abin deveria manter registro das suas operações de tratamento de dados pessoais e elaborar o RIPD nas hipóteses previstas na LGPD. Essas obrigações asseguram transparência, na medida em que a documentação serve para verificar se o tratamento dos dados ocorreu de maneira lícita e para comprovar se os problemas jurídicos referentes à proteção de dados pessoais foram identificados, analisados e levados em consideração⁵⁹. A transparência permite intercâmbio de informações, fortalecimento das instituições e da democracia e melhoria da credibilidade do ator estatal juntamente aos seus pares⁶⁰ e perante a sociedade. Nesse sentido, a proteção de dados pessoais também é um fator fundamental para a garantia da democracia, notadamente em uma sociedade cada vez mais orientada a dados e progressivamente tecnológica⁶¹.

Para cumprir o sétimo princípio (segurança), a Abin precisará prover aos integrantes do Sisbin canais seguros de compartilhamento de dados pessoais, assegurando a proteção contra acessos não autorizados e a integridade dos dados. Essa medida exigiria mais investimentos em segurança da informação, com foco nas melhores técnicas possíveis.

Para atendimento do oitavo princípio (prevenção), a Abin precisaria produzir RIPD previamente às operações de tratamento de dados pessoais que, eventualmente, possam gerar riscos às liberdades civis e aos

⁵⁷ GASIOLA, Gustavo Gil; MACHADO, Diego; MENDES, Laura Schertel. A administração pública entre transparência e proteção de dados. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, ano 30, v. 135, p. 179-201, maio/jun. 2021. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fperiodical%2F92900151%2Fv20210135.1&titleStage=F&titleAcct=7e24544628ff414181334d7dce4443f4#sl=0&eid=758bd3fecf9204b160a9a436648c9191&eat=%5Bereid%3D%22758bd3fecf9204b160a9a436648c9191%22%5D&pg=I&psl=p&nvgS=false>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁵⁸ MENDES, Laura Schertel. Habeas data e autodeterminação informativa. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 12, n. 39, p. 185-216, jul./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v12i39.655>. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/655>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 212.

⁵⁹ DÖHMANN, Indra Spiecker Genannt. A proteção de dados pessoais sob o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 93, p. 9-32, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4235>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 24.

⁶⁰ LIMA, Luciana Cristina da Conceição; GONÇALVES, Alcindo Fernandes; REI, Fernando Cardoso Fernandes; LIMA, Cláudio Benevenuto de Campos. Compliance em tempos de calamidade pública: análise sobre a flexibilização da transparência de dados e informações durante o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 168-187, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.6744>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6744>. Acesso em: 07 set. 2024.

⁶¹ BIONI, Bruno Ricardo; SILVA, Paula Guedes Fernandes da; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. *Cadernos Técnicos da CGU*, Brasília, v. 1, p. 8-19, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/504. Acesso em: 08 set. 2024.

direitos fundamentais, além de adotar regras de boas práticas e de implementar um programa de governança em privacidade.

Para cumprimento do nono princípio (não discriminação), as operações de tratamento de dados pessoais da Abin deveriam envolver apenas os dados pessoais estritamente necessários para o atingimento de propósitos legítimos e específicos.

Finalmente, para concretizar o décimo princípio, que é o da responsabilização e da prestação de contas, os agentes de tratamento deveriam implementar medidas adequadas e eficazes para assegurar a segurança das operações de tratamento de dados pessoais; nomear um encarregado e fixar cláusulas contratuais obrigando parceiros a nomearem encarregados pelos tratamentos de dados pessoais⁶². Também é recomendável implementar e fortalecer políticas de segurança da informação. Essas políticas precisariam, cada vez mais, se materializar no desenvolvimento de uma infraestrutura de sistemas de informação, com um nível adequado de segurança e proteção de dados pessoais⁶³. Outras medidas preventivas seriam a elaboração do RIPD nas hipóteses legais e a manutenção dos registros de todas as operações de tratamento de dados pessoais.

4.3.3 Observância dos direitos dos titulares dos dados pessoais

Em relação aos direitos dos titulares dos dados pessoais previstos nos artigos 17 e 18 da LGPD, a Abin deveria buscar resguardar às pessoas naturais os direitos fundamentais de liberdade, de intimidade e de privacidade quando realizar operações de tratamento de dados pessoais e fornecer, para os titulares dos dados pessoais, as informações relacionadas no art. 18 dessa lei, a qualquer momento e mediante requisição. Contudo, por força da supremacia do interesse público sobre o privado, nem sempre a Abin poderá disponibilizar esses dados para os titulares, notadamente quando eles estiverem classificados ou protegidos por hipóteses legais de sigilo. Essa limitação está amparada pelo art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, o qual restringe o acesso a informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Essa norma constitucional é instrumentalizada pelos dispositivos referentes ao sigilo, previstos nos arts. 9º e 9º-A da Lei n.º 9.883/1999, criados para assegurar o êxito das atividades sigilosas da Abin.

Os arts. 9º e 9º-A da Lei n.º 9.883/1999 veiculam a obrigatoriedade de publicação em extrato dos atos cuja publicidade possa comprometer as atividades sigilosas da Abin, incluídos os referentes ao seu peculiar funcionamento, à atuação, às atribuições e às movimentações de seus titulares; e a atribuição de competência privativa do Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para fornecer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de Inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da Abin, observado o respectivo grau de sigilo conferido com base na legislação em vigor, excluídos aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A propósito, os serviços britânicos de Inteligência como o MI5, MI6 e o GCHQ tratam dados pessoais mediante a observação de uma série de outras medidas legislativas, como o *Investigatory Powers Act* de 2016 e o *Data Protection Act* de 2018 que possui parte específica para regular o tratamento de dados pessoais pelos serviços de Inteligência britânicos, considerando as peculiaridades da atividade de Inteligência⁶⁴. Por exem-

⁶² FRANZOLIN, Cláudio José; VALENTE, Victor Augusto Estevam. Alguns apontamentos sobre a responsabilidade ativa mediante a prestação de contas e a prevenção de danos por meio de conformidades. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, ano 30, v. 133, p. 75-106, jan./fev. 2021. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fperiodical%2F92900151%2Fv20210133.2&titleStage=F&titleAcct=7e24544628ff414181334d7dce4443f4#sl=p&eid=f9561e3f6959aa75069c31b96914aa0c&eat=a-259632651&pg=RR-2.1&psl=&nvgS=false&tmp=893>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁶³ FERNANDES, Márcio Aurélio de Souza *et al.* Impactos da Lei de Proteção de Dados (LGPD) brasileira no uso da computação em nuvem. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, Porto, n. E42, p. 374-385, fev. 2021. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/bf09afd72a0cfbb9c3a995f1529d6751/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=1006393>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 382-383.

⁶⁴ COUTINHO, Lilian. LGPD e inteligência: os limites no tratamento de dados pessoais coletados em fontes abertas. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, n. 15, p. 99-116, dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/>

plo, o *Data Protection Act* de 2018 trata, dentre outros assuntos, dos princípios de proteção de dados e dos direitos dos titulares em relação ao tratamento de dados pessoais pelos serviços de Inteligência, e determina que esses princípios e direitos podem deixar de ser aplicados para salvaguardar a segurança nacional, desde que seja emitido um certificado assinado por um Ministro da Coroa justificando a necessidade da isenção. Esse poder conferido a um Ministro da Coroa é exercido apenas por um Ministro que seja membro do Gabinete, ou pelo Procurador-Geral ou pelo Advogado-Geral da Escócia. Essa disposição do *Data Protection Act* de 2018 é semelhante aos instrumentos de sigilo previstos nos arts. 9º e 9º-A da Lei n.º 9.883/1999 e é justificada pela natureza estratégica da atividade de Inteligência.

4.4 Fatores de risco financeiro ou orçamentário

Esses fatores de risco estão intimamente ligados àqueles referentes à imagem ou à reputação e poderiam decorrer da utilização dos dados pessoais para atendimento de interesses pessoais ou para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos e de acessos não autorizados aos dados pessoais, sobretudo dados pessoais sensíveis, haja vista que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (art. 5º, inciso X, da Constituição Federal de 1988). A materialização dos fatores de risco financeiro ou orçamentário poderia ensejar o ajuizamento de ações judiciais de indenização por danos morais. Como medidas de mitigação, sugere-se que a Abin desenvolva suas atividades de Inteligência com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado brasileiro e com respeito ao direito fundamental à proteção de dados pessoais e aos dispositivos da LGPD que lhe são aplicáveis.

4.5 Resumo dos principais fatores de risco identificados, das suas possíveis consequências e das sugestões propostas para mitigação

No quadro 1, apresenta-se um resumo dos principais fatores de risco com potencial de impactar o cumprimento da missão institucional da Abin, das possíveis consequências decorrentes da sua ocorrência e das ações de mitigação sugeridas.

Quadro 1 – Resumo dos fatores de risco, das suas possíveis consequências e das ações de mitigação sugeridas

Fator de risco		Possíveis consequências da ocorrência do fator de risco	Ações de mitigação sugeridas
Fatores de risco operacional	Descumprimento da obrigação de manutenção do registro das operações de tratamento de dados pessoais.	Anulação ou suspensão de operações de Inteligência da Abin que envolvam tratamento de dados pessoais, por violação do princípio da transparência.	A Abin deveria manter o registro de todas as operações de tratamento de dados pessoais que realizar.
	Não confecção prévia do RIPD.	Anulação ou suspensão de operações de Inteligência da Abin que envolvam tratamento de dados pessoais, por violação do princípio da prevenção.	O controlador da Abin deveria confeccionar o RIPD nas hipóteses previstas na LGPD.

Fator de risco		Possíveis consequências da ocorrência do fator de risco	Ações de mitigação sugeridas
Fatores de risco de imagem ou à reputação	Eventual tratamento de dados pessoais para fins particulares.	Repercussão negativa na imagem da Abin perante a sociedade e suspensão ou anulação pelo Poder Judiciário de operações de Inteligência que envolvam tratamento de dados pessoais, por desvio de finalidade.	A Abin deveria garantir que suas operações de tratamento de dados pessoais são realizadas em prol do interesse público objetivamente comprovado na defesa dos interesses da sociedade e do Estado.
	Acessos não autorizados aos dados pessoais e situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação, difusão ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.	Repercussão negativa na imagem da Abin perante a sociedade e suspensão ou anulação pelo Poder Judiciário de operações de Inteligência que envolvam tratamento de dados pessoais.	A Abin deveria disponibilizar para os órgãos do Sisbin canal seguro de comunicação dos dados e informações pessoais, estruturado com criptografia de Estado e que atenda aos requisitos de segurança da informação, aos padrões de boas práticas e de governança e aos princípios gerais previstos na LGPD e em normas regulamentares; também são medidas úteis para mitigar esse fator de risco o estabelecimento de regras de boas práticas e a implementação de programa de governança em privacidade.
Fator de risco legal	Inobservância do devido processo legal, dos princípios de proteção e dos direitos dos titulares previstos na LGPD.	Anulação ou suspensão de operações de Inteligência da Abin que envolvam tratamento de dados pessoais.	A Abin deveria adotar imediatamente os dispositivos da LGPD relativos ao devido processo legal, aos princípios gerais de proteção e aos direitos do titular dos dados pessoais, com a ressalva de que o princípio do livre acesso e os direitos do titular dos dados pessoais podem ser limitados pelo art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988 e pelos arts. 9º e 9º-A da Lei n.º 9.883/1999.
Fatores de risco financeiro ou orçamentário	Utilização dos dados pessoais para atendimento de interesses pessoais ou para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos.	Ajuizamento de ações judiciais de indenização por danos morais.	A Abin deveria exercer sua atividade de Inteligência com irrestrita observância do direito fundamental à proteção de dados pessoais, aos dispositivos da LGPD que lhe são aplicáveis e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado brasileiro.
	Acessos não autorizados aos dados pessoais, mormente dados pessoais sensíveis.		

Fonte: elaboração própria.

Como a metodologia da presente pesquisa é aplicada, faz-se clara a necessidade de propor potenciais soluções, com base no conhecimento científico extraído da literatura jurídica analisada, bem como da revisão analítica da legislação e da sua interpretação vigente. Esse é o tema da próxima seção.

5 Sugestões para um futuro Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais nas Atividades de Segurança do Estado

Considerando-se que a própria LGPD remete à necessidade de produção de uma legislação específica para regular o tratamento de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança do Estado, depreende-se que há peculiaridades da atividade de Inteligência que justificam um tratamento diferenciado. Por esse motivo e para assegurar segurança jurídica, propõem-se, neste trabalho, quatro sugestões para subsidiar a elaboração de um futuro Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais nas Atividades de Segurança do Estado, com vistas a maximizar os resultados da atividade de Inteligência e, ao mesmo tempo, assegurar os direitos dos titulares dos dados pessoais.

5.1 Primeira sugestão

Por expressa previsão da LGPD, a futura legislação específica “deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei” (art. 4º, § 1º, da LGPD). Considera-se relevante que o futuro anteprojeto de Lei preveja, expressamente, mecanismos para limitar o Princípio do Livre Acesso e os direitos do titular dos dados pessoais, com amparo no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988 e em conformidade com os requisitos de necessidade e proporcionalidade, para não comprometer as atividades sigilosas da Abin que envolvam tratamento de dados pessoais e para assegurar a segurança da sociedade e do Estado, conforme as subseções 4.3.2 e 4.3.3.

5.2 Segunda sugestão

Além disso, recomenda-se que o Anteprojeto defina como base legal autorizativa do tratamento de dados pessoais na atividade de Inteligência de Estado o cumprimento das atribuições legais do serviço público. A propósito, o cumprimento de atribuição legal de autoridade competente é a base legal que autoriza o tratamento de dados pessoais pela Europol, agência da União Europeia que presta apoio aos Estados-Membros no combate às formas graves de criminalidade internacional e ao terrorismo. Com efeito, o Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, autoriza que essa agência obtenha e trate informações, incluindo dados pessoais, existentes em bases de dados informatizadas nacionais ou internacionais, caso seja necessário para o exercício das suas atribuições (art. 17, § 3º), e transfira dados pessoais para organismos da União Europeia e para países terceiros e organizações internacionais se eles forem necessários para a prevenção e combate dos crimes abrangidos pelos objetivos da Europol (art. 23, § 6º).

5.3 Terceira sugestão

Recomenda-se, também, o estabelecimento de regras claras para a realização de acordos de cooperação disciplinando as hipóteses e termos de transferência internacional de dados pessoais entre a Abin e órgãos de Inteligência estrangeiros, países terceiros ou organizações internacionais, garantindo que as transferências ocorram com um nível de proteção equivalente ao da União Europeia. Ainda, sugere-se que o tratamento seja limitado aos dados estritamente necessários para a atividade de Inteligência e que sejam assegurados direitos efetivos aos titulares dos dados pessoais transferidos. Ressalte-se que, em 16 de julho de 2020, o Tribunal de Justiça da União Europeia invalidou o programa *Privacy Shield*, desenvolvido pela União Europeia e pelos Estados Unidos da América para facilitar as transferências transfronteiriças de dados pessoais para fins comerciais. O Tribunal entendeu que a *Presidential Policy Directive* n.º 28 não fornecia aos titulares dos dados

personais direitos oponíveis às autoridades americanas nos tribunais e que o Decreto Executivo n.º 12333 e a Seção 702 do *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), que autoriza a vigilância de pessoas não americanas, localizadas fora dos Estados Unidos da América, não asseguram um nível de proteção substancialmente equivalente ao garantido na União Europeia pelo RGPD, pois permitem que as agências de Inteligência norte-americanas colem mais informações do que as estritamente necessárias para cumprir os objetivos legítimos⁶⁵. Esse debate está longe de terminar e envolve uma grande discussão sobre as transferências internacionais de dados pessoais⁶⁶.

5.4 Quarta sugestão

Finalmente, sugere-se que o Anteprojeto preveja sanções administrativas pelo tratamento ilegal ou irregular de dados pessoais e estabeleça um sistema de supervisão eficiente, autônomo e transparente, que assegure aos titulares dos dados pessoais o direito de apresentarem reclamação à ANPD ou para outro órgão de controle externo da atividade de Inteligência. Essa sugestão encontra sintonia com o direito da União Europeia, que prevê, por exemplo, na Diretiva 2016/680 (UE), que a autoridade de controle de dados pessoais da área administrativa, cível e comercial poderá cumular essa competência com a área criminal e de segurança pública. Ou, ainda, que poderá ser criada outra entidade autônoma para desempenhar tal função.

6 Considerações finais

A atividade de Inteligência de Estado configura uma política pública prevista na Lei n.º 9.883/1999, regulamentada pelo Decreto n.º 8.793/2016 e executada pela Abin, na qualidade de órgão central do Sisbin. As operações de tratamento de dados pessoais realizadas pela Abin no exercício dessa atividade estariam acobertadas pela exceção prevista no inciso III, alínea “c”, do art. 4º da LGPD, que determina que essa lei não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivos de segurança do Estado. Contudo, mesmo diante dessa exceção e da ausência de legislação específica sobre esse assunto, o direito fundamental à proteção de dados pessoais e a LGPD incidem sobre essas operações por força da aplicação imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais.

Os objetivos deste trabalho foram a identificação, a análise e os tratamentos dos possíveis fatores de risco para a Abin decorrentes dessa incidência. Foram analisados três acórdãos proferidos pelo STF em 2020, durante a *vacatio legis* da LGPD, versando sobre a proteção de dados pessoais. Em dois desses acórdãos, a Suprema Corte brasileira reconheceu que essa proteção é direito fundamental autônomo e, à época, implícito no texto constitucional. Com isso, também se demonstrou haver uma interpretação desse direito, antes mesmo do advento da LGPD. Posteriormente, essa proteção foi incluída, também, entre os direitos e garantias fundamentais do art. 5º do texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional n.º 115, promulgada em 10 de fevereiro de 2022.

Com base na legislação, em recentes decisões do STF sobre o direito fundamental à proteção dos dados pessoais, no direito comparado e em artigos científicos, este trabalho obteve como principais resultados a

⁶⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça (Grande Seção). *Processo C-311/18*. Requerente: Data Protection Commissioner. Requeridos: Facebook Ireland Ltd. e Maximilian Schrems. Relator: T. von Danwitz, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0311>. Acesso em: 04 set. 2024.

⁶⁶ VERONESE, Alexandre. Transferências internacionais de dados pessoais: o debate transatlântico norte e sua repercussão no Brasil e na América Latina. In: BIONI, Bruno *et al.* (org.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 689-726.; VERONESE, Alexandre; SANTOS, Luiza Mendonça da Silva Belo. Padrões de conformidade nacionais de proteção de dados pessoais: anotações na perspectiva de compliance após a invalidação do Privacy Shield firmado entre os Estados Unidos da América e a União Europeia. In: FRAZÃO, Ana; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (org.). *Compliance e políticas de proteção de dados*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. p. 93-136.

identificação dos possíveis fatores de risco, a análise das consequências de eventual materialização desses fatores, a proposição de medidas para mitigá-los e a demonstração de que o direito fundamental à proteção de dados pessoais e a LGPD podem ser limitados pelo art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, que restringe o acesso a informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, a fim de assegurar o êxito das atividades sigilosas da Abin.

Embora o objetivo deste trabalho não fosse o mapeamento e a avaliação de todos os riscos potenciais, utilizou-se a tipologia prevista no art. 18 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Essa tipologia é útil para classificar alguns fatores de risco identificados e divididos em: operacionais, de imagem ou à reputação, legais e financeiros ou orçamentários. Demonstrou-se, por exemplo, que a eventual ocorrência dos fatores de risco identificados poderia acarretar a suspensão ou a anulação pelo Poder Judiciário de operações de Inteligência desenvolvidas pela Abin que envolvam tratamento de dados pessoais. Ainda, que isso poderia atrair uma repercussão negativa na imagem do órgão perante a sociedade. Ou, ainda, isso poderia ensejar o ajuizamento de ações judiciais de indenização por danos morais pela inobservância do direito fundamental à proteção de dados pessoais na atividade de Inteligência desempenhada pela Abin.

Assim, como pesquisa aplicada, propuseram-se algumas medidas para mitigar os riscos identificados, abrangendo o cumprimento pela Abin de deveres previstos na LGPD, como o registro de todas as operações de dados pessoais e a confecção do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD) nas hipóteses previstas nessa Lei. Sugeriram-se, ainda, o estabelecimento de regras de boas práticas, bem como a implementação de um programa de governança em privacidade e a imediata observância do devido processo legal, dos princípios gerais de proteção e dos direitos do titular dos dados pessoais. Com isso, confirmou-se a hipótese de que, se o direito fundamental à proteção dos dados pessoais e a LGPD — ao menos em parte — são aplicáveis à atividade de Inteligência da Abin, então poderão decorrer para esse órgão fatores de risco com potencial de impactar o cumprimento de sua missão institucional.

Finalmente, esse artigo apresentou sua principal contribuição, qual seja, a proposição de sugestões para futuro Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais nas Atividades de Segurança do Estado, considerando as peculiaridades da atividade de Inteligência da Abin e a necessidade de assegurar os direitos dos titulares dos dados pessoais.

Recomendou-se por exemplo que o futuro Anteprojeto estabeleça como base autorizativa do tratamento de dados pessoais na atividade de Inteligência de Estado o cumprimento das atribuições legais do serviço público, de forma semelhante com a base autorizativa prevista no regulamento da Europol. Ainda, que o Anteprojeto preveja regras sobre a realização de acordos de cooperação para disciplinar, com nível de proteção equivalente ao da União Europeia, as transferências internacionais de dados pessoais entre a Abin e órgãos de Inteligência estrangeiros, países terceiros ou organizações internacionais; a fim de assegurar direitos efetivos aos titulares dos dados pessoais transferidos.

Espera-se que este trabalho auxilie a Abin a demonstrar conformidade com o direito fundamental à proteção dos dados pessoais e com as disposições da LGPD que lhe são aplicáveis e a mitigar os possíveis fatores de risco identificados e analisados neste artigo, contribuindo para o atingimento da missão legal desse órgão, com o necessário respeito aos direitos dos titulares dos dados pessoais.

Referências

ABREU, Jacqueline de Souza. Tratamento de dados pessoais para segurança pública: contornos do regime jurídico pós-LGPD. In: BIONI, Bruno *et al.* (org.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ALMEIDA, Daniela; ALVES, Carlos André de Melo; MENDES, Fabiana Freitas; NUNES, Rafael Rabelo. Conscientização em segurança cibernética: estudo baseado na percepção de trabalhadores de uma organização pública federal brasileira. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, n. E65, p. 676-690, 2024. Disponível em: <https://zenodo.org/records/10813372>. Acesso em: 08 set. 2024.

ALVES, Renato Solimar; QUEIROZ, Carlos Eduardo Mancini; NUNES, Rafael Rabelo. Os tribunais têm estrutura para gerenciar riscos de segurança da informação? Um estudo à luz das três linhas. *Revista CEJ*, n. 86, p. 145-160, 2024. Disponível em: <https://zenodo.org/records/10855117>. Acesso em: 08 set. 2024.

BIONI, Bruno Ricardo; SILVA, Paula Guedes Fernandes da; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. *Cadernos Técnicos da CGU*, Brasília, v. 1, p. 8-19, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/504. Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Juristas sobre Segurança Pública. *Anteprojeto de lei de proteção de dados para segurança pública e persecução penal*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-dados-pessoais-seguranca-publica/outros-documentos>. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. *Composição*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/institucional/sisbin/composicao-do-sisbin>. Acesso em: 04 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6387 MC-Ref*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intimado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 7 maio 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344949214&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529*. Requerentes: Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 11 out. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348384228&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529 MC*. Requerentes: Rede Sustentabilidade e Partido Socialista Brasileiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 13 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344695258&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 722 MC*. Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 20 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344764619&ext=.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. *Tecnologia*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/tecnologia>. Acesso em: 04 set. 2024.

COUTINHO, Lilian. LGPD e inteligência: os limites no tratamento de dados pessoais coletados em fontes abertas. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, n. 15, p. 99-116, dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/revista-brasileira-de-inteligencia/RBI15verso01092021.pdf#page=100>. Acesso em: 09 set. 2024.

DÖHMANN, Indra Spiecker Genannt. A proteção de dados pessoais sob o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 93, p. 9-32, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4235>. Acesso em: 29 jun. 2022.

FERNANDES, Márcio Aurélio de Souza *et al.* Impactos da Lei de Proteção de Dados (LGPD) brasileira no uso da computação em nuvem. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, Porto, n. E42, p. 374-385, fev. 2021. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/bf09afd72a0cfbb9c3a995f1529d6751/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=1006393>. Acesso em: 29 jun. 2022.

FERREIRA, Keila Pacheco; RESENDE, Ana Paula Bougleux Andrade. Histórico normativo da proteção de dados pessoais no ordenamento jurídico brasileiro: avanços e retrocessos na tutela da privacidade. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, ano 30, v. 137, p. 85-112, set./out. 2021. Disponível em: https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fperiodical%2F92900151%2Fv20210137.2&titleStage=F&titleAcct=7e24544628ff414181334d7dce4443f4#sl=0&eid=9ab847c2930-e6f40749cd619bc05d3d5&eat=1_index&pg=RR-4.1&psl=p&nvgS=false&tmp=571. Acesso em: 25 out. 2021.

FRANZOLIN, Cláudio José; VALENTE, Victor Augusto Estevam. Alguns apontamentos sobre a responsabilidade ativa mediante a prestação de contas e a prevenção de danos por meio de conformidades. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, ano 30, v. 133, p. 75-106, jan./fev. 2021. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fperiodical%2F92900151%2Fv20210133.2&titleStage=F&titleAcct=7e24544628ff414181334d7dce4443f4#sl=p&eid=f9561e3f695-9aa75069c31b96914aa0c&eat=a-259632651&pg=RR-2.1&psl=&nvgS=false&tmp=893>. Acesso em: 25 out. 2021.

GASIOLA, Gustavo Gil; MACHADO, Diego; MENDES, Laura Schertel. A administração pública entre transparência e proteção de dados. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, ano 30, v. 135, p. 179-201, maio/jun. 2021. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fperiodical%2F92900151%2Fv20210135.1&titleStage=F&titleAcct=7e24544628ff414181334d7dce4443f4#sl=0&eid=758bd3fecf9204b160a9a436648c9191&eat=%5Bereid%3D%22758bd3fecf9204b160a9a436648c9191%22%5D&pg=I&psl=p&nvgS=false>. Acesso em: 25 out. 2021.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GOMES, Fabricio Vasconcelos; CUNHA FILHO, Marcelo de Castro; LUCCAS, Victor Nóbrega. Proteção de dados e instituições de ensino: o que fazer com dados de alunos? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, n. 1, p. 401-420, abr. 2023. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v13i1.7996>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7996>. Acesso em: 08 set. 2024.

LIMA, Luciana Cristina da Conceição; GONÇALVES, Alcindo Fernandes; REI, Fernando Cardoso Fernandes; LIMA, Cláudio Benevenuto de Campos. Compliance em tempos de calamidade pública: análise sobre a flexibilização da transparência de dados e informações durante o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 168-187, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.6744>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6744>. Acesso em: 07 set. 2024.

LIMA, Ricardo Alves de; GARRIDO, Guilherme Leite. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e compliance: um panorama da adequação normativa para organizações contemporâneas. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 17, n. 1, e68680, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/68680>. Acesso em: 08 set. 2024.

LIMBERGER, Têmis. Da evolução do direito a ser deixado em paz à proteção dos dados pessoais. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 30, p. 138-160, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/580>. Acesso em: 29 jun. 2022.

MACEDO, Caio Sperandéo de. Direito fundamental à proteção de dados pessoais: necessário reprimir a normatividade tecnológica da economia digital. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 24, n. 134, p. 660-679,

set./dez. 2022. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2793>. Acesso em: 08 set. 2024.

MACHADO, Diego Carvalho; MENDES, Laura Schertel. Tecnologias de perfilamento e dados agregados de geolocalização no combate à covid-19 no Brasil. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 105-148, 22 dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v0i0.1020>. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1020>. Acesso em: 29 jun. 2022.

MENDES, Laura Schertel. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: um modelo de três níveis. In: SOUZA, Carlos Affonso; MAGRANI, Eduardo; SILVA, Priscila (org.). *Lei Geral de Proteção de Dados: caderno especial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. p. 35-56.

MENDES, Laura Schertel. Habeas data e autodeterminação informativa. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 12, n. 39, p. 185-216, jul./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v12i39.655>. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/655>. Acesso em: 29 jun. 2022.

NEGRI, Sergio Marcos Carvalho de Ávila; OLIVEIRA, Samuel Rodrigues de; COSTA, Ramon Silva. O uso de tecnologias de reconhecimento facial baseadas em inteligência artificial e o direito à proteção de dados. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 93, p. 82-103, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/3740>. Acesso em: 04 set. 2024.

NEIVA, Eliene dos Santos; BENIGNO, Mauriene de Carvalho; MEIRELES, Joelma Danniely Cavalcanti; SANTOS, Jane Karla de Oliveira; BATISTA, Eulane Coelho. A Lei Geral de Proteção de Dados e o desrespeito nas transações financeiras envolvendo aposentadorias de idosos. *Revista Contemporânea*, v. 3, n. 12, p. 29939-29962, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/2428>. Acesso em: 08 set. 2024.

NUNES, Rafael Rabelo; PERINI, Marcela Teixeira Batista Sidrim; PINTO, Inácio Emiliano Melo Mourão. A gestão de riscos como instrumento para a aplicação efetiva do princípio constitucional da eficiência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3, p. 259-281, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.7903>. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7903/pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

PAIVA, Giovanna Silva Camelo; SILVA, Edvan Gomes da; ALVES, Carlos André de Melo; RABELO, Rafael Nunes. Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais para agentes de tratamento de pequeno porte: análise em clínicas odontológicas. *Navus Revista de Gestão e Tecnologia*, Florianópolis, v. 14, p. 01-21, jan./dez. 2024. Disponível em: <https://navus.sc.senac.br/navus/article/view/1869>. Acesso em: 08 set. 2024.

PINHEIRO, Victor Sales; BONNA, Alexandre Pereira. Sociedade da informação e direito à privacidade no Marco Civil da Internet: fundamentação filosófica do Estado de Direito. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 21, n. 3, p. 365-394, 7 dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v21i3.1555>. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1555>. Acesso em: 29 jun. 2022.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; BALERONI, Marina Rodrigues Cyrino; LEITE JUNIOR, Douglas Wilson Marostica. Limites ao acesso de autoridades públicas a big data: evolução legislativa e governança regulatória. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 66, n. 2, p. 9-30, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/67003>. Acesso em: 29 jun. 2022.

SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; RUARO, Regina Linden. A proteção de dados sensíveis no sistema normativo brasileiro sob o enfoque da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – L. 13.709/2018. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 26, n. 2, p. 81-106, maio/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i22172>. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2172>. Acesso em: 06 set. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Proteção de dados pessoais como direito fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988: contributo para a construção de uma dogmática constitucionalmente adequada. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 14, n. 42, p. 179-218, 10 ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v14i42.875>. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/875>. Acesso em: 29 jun. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; SAAVEDRA, Giovani Agostini. Fundamentos jusfilosóficos e âmbito de proteção do direito fundamental à proteção de dados pessoais. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 93, p. 33-57, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4315>. Acesso em: 06 set. 2024.

SARTORI, Ellen Carina Mattias; BAHIA, Cláudio José Amaral. Big Brother is watching you: da distopia orwelliana ao direito fundamental à proteção de dados pessoais. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 20, n. 3, p. 225-248, 20 dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v20i3.1785>. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1785>. Acesso em: 29 jun. 2022.

SOUSA, Devilson da Rocha; BULZICO, Bianca Amorim. O princípio da publicidade dos atos processuais e as novas regras de privacidade e proteção de dados pessoais no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 3, p. 144-160, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v12i3.7825>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7825>. Acesso em: 08 set. 2024.

SOUZA, Carlos Affonso; VIOLA, Mario; PADRÃO, Vinicius. Considerações iniciais sobre os interesses legítimos do controlador na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 16, n. 90, p. 109-131, nov./dez. 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3744>. Acesso em: 29 jun. 2022.

SOUZA, Stefano Mozart Pontes Canedo de. *Possíveis impactos da LGPD na atividade de inteligência do Cade*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento e Orçamento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6283>. Acesso em: 29 jun. 2022.

TEFFÉ, Chiara Spadaccini de; VIOLA, Mario. Tratamento de dados pessoais na LGPD: estudo sobre as bases legais. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 1-38, 9 maio 2020. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/510>. Acesso em: 29 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça (Grande Seção). *Processo C-311/18*. Requerente: Data Protection Commissioner. Requeridos: Facebook Ireland Ltd. e Maximilian Schrems. Relator: T. von Danwitz, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0311>. Acesso em: 04 set. 2024.

VERONESE, Alexandre. Transferências internacionais de dados pessoais: o debate transatlântico norte e sua repercussão no Brasil e na América Latina. In: BIONI, Bruno *et al.* (org.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 689-726.

VERONESE, Alexandre; SANTOS, Luiza Mendonça da Silva Belo. Padrões de conformidade nacionais de proteção de dados pessoais: anotações na perspectiva de compliance após a invalidação do Privacy Shield firmado entre os Estados Unidos da América e a União Europeia. In: FRAZÃO, Ana; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (org.). *Compliance e políticas de proteção de dados*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. p. 93-136.

WAZLAWICK, Raul Sidnei. *Metodologia de pesquisa para ciência da computação*. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2021.

WIMMER, Miriam. Limites e possibilidade para o uso secundário de dados pessoais no poder público: lições da pandemia. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, p. 122-142, abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.7136>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7136>. Acesso em: 08 set. 2024.

WIMMER, Miriam. O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público. In: BIONI, Bruno *et al.* (org.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

Agradecimentos

O autor Márcio da Mota Ribeiro expressa sua gratidão à Agência Brasileira de Inteligência e à Universidade de Brasília pela oportunidade de ingressar no programa de pós-graduação e concluir com êxito o Mestrado em Engenharia Elétrica, com ênfase em Segurança Cibernética. O autor Rafael Rabelo Nunes agradece à Agência Brasileira de Inteligência, por meio do Termo de Execução Descentralizada (TED) n.º 08/2019, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos pelo financiamento, por meio do TED n.º 33/2023, e ao Centro Universitário UniAtenas, localizado em Paracatu – MG.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Justiça penal negociada: uma análise da aplicação do acordo de não persecução penal à luz do ministério público na comarca de Mossoró-RN

Of the criminal non-prosecution agreement under the perspective of the prosecution office in the district of Mossoró

Manoel Matias de Carvalho Neto

Lúcio Romero Marinho Pereira

José Albenes Bezerra Júnior

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Justiça penal negociada: uma análise da aplicação do acordo de não persecução penal à luz do ministério público na comarca de Mossoró-RN*

Of the criminal non-prosecution agreement under the perspective of the prosecution office in the district of Mossoró

Manoel Matias de Carvalho Neto**

Lúcio Romero Marinho Pereira***

José Albenes Bezerra Júnior****

Resumo

A inserção da justiça penal, negociada como política criminal alternativa no Brasil, em um contexto de difusão dos mecanismos penais consensuais por normas internacionais, representou a adoção de um modelo mais humanizado de distribuição da justiça, na medida em que propõem a valorização de formas e resultados menos danosos, em contraponto às violações a direitos humanos oriundas do encarceramento e da morosidade do processo penal. Nesse cenário, destaca-se a introdução do acordo de não persecução penal no Código de Processo Penal, por meio da Lei n.º 13.964/2019, a qual representou um grande avanço na ampliação do uso das medidas negociais penais no âmbito nacional. O presente artigo busca investigar como o acordo de não persecução penal está sendo realizado pelo Ministério Público na Comarca de Mossoró – RN, e identificar o perfil social dos acordantes. A primeira seção discute a difusão da justiça penal, negociada como política penal alternativa. A segunda seção aborda as espécies de medidas penais negociais, com ênfase no acordo de não persecução penal. Por fim, a terceira seção analisa os procedimentos adotados na realização dos acordos de não persecução penal pelo Ministério Público na Comarca de Mossoró/RN e o perfil social dos investigados que os realizaram. Para alcançar os objetivos, este trabalho, de cunho exploratório, se apropriou da técnica de pesquisa bibliográfica, assim como da pesquisa documental direta, tomando como fonte a fase pré-processual de 45 (quarenta e cinco) autos de inquéritos policiais, instaurados entre 2018 e 2020, dos quais resultaram na realização de 50 (cinquenta) acordos de não persecução penal entre 2020 e 2021.

Palavras-chave: acordo de não persecução penal; justiça penal negociada; política penal alternativa.

* Recebido em: 26/01/2023
Aprovado em: 05/04/2023

** Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, UERN. Membro do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça, GECAJ-UFERSA.
Email:manoelmatias@alu.uern.br

Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba, UFPB. Mestre em Ciências Sociais e Humanas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, UERN. Promotor de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Norte. Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, UERN.
Email:romeromarinho@uern.br

Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza, UNIFOR. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN. Doutor em Direito pela Universidade de Brasília, UnB. Coordenador do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça, GECAJ-UFERSA.
Email:albenesjunior@ufersa.edu.br

Abstract

The insertion of negotiated criminal justice as an alternative criminal policy in Brazil, in a context of dissemination of consensual criminal mechanisms by international standards, represented the adoption of a more humanized model of justice distribution, insofar as they propose the valorization of forms and results less harmful, in contrast to human rights violations arising from incarceration and the slowness of the criminal process. In this scenario, the introduction of the non-criminal prosecution agreement in the Code of Criminal Procedure, through Law n.º 13.964/2019, stands out, which represented a great advance in the expansion of the use of criminal negotiation measures at the national level. This article seeks to investigate how the criminal non-prosecution agreement is being carried out by the Public Ministry in the Comarca of Mossoró – RN and to identify the social profile of the parties. The first section discusses the diffusion of negotiated criminal justice as an alternative penal policy. The second section deals with the types of criminal measures in negotiation, with emphasis on the non-prosecution agreement. Finally, the third section analyzes the procedures adopted in carrying out the agreements of non-criminal prosecution by the Public Prosecutor's Office in the Comarca of Mossoró – RN and the social profile of the investigated people who performed them. In order to achieve the objectives, this exploratory work appropriated the bibliographical research technique, as well as the direct documentary research, taking as a source the pre-procedural phase of 45 (forty-five) police investigation records, established between 2018 and 2020, which resulted in the execution of 50 (fifty) criminal non-prosecution agreements between 2020 and 2021.

Keywords: criminal non-prosecution agreement; negotiated criminal justice; alternative penal policy.

1 Introdução

A Lei Federal n.º 13.964/2019, de 24 de dezembro de 2019, conhecida como Pacote Anticrime, foi editada com a finalidade de aperfeiçoar a legislação penal e processual penal. Dentre as alterações realizadas, destaca-se a introdução do acordo de não persecução penal (ANPP) no art. 28-A do Decreto-Lei n.º 3.689, de 03 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). O acordo de não persecução penal, pertencente à justiça penal negociada, é uma forma extraprocessual e autocompositiva de resolução de conflito na seara penal, realizada entre o Ministério Público e o investigado, na fase pré-processual, que visa à aplicação de medidas não privativas de liberdade.

Ressalta-se que o acordo de não persecução penal faz parte de um processo de desenvolvimento da justiça penal negociada no Brasil, compreendido como um modelo de resolução de conflito que se pauta na realização de um acordo de colaboração processual, o qual resulta na aplicação de uma sanção penal reduzida em benefício ao investigado que renunciou ao transcorrer do processo penal.

Tal medida busca, além de restringir o uso da pena privativa de liberdade, superar as deficiências da morosidade processual de um sistema de justiça criminal saturado, o qual gera elevados gastos à administração pública, demora na repressão ao crime e permanência das partes em uma situação de insegurança e estigmatização.

A ampliação do uso dos métodos consensuais de resolução de conflitos na seara penal é resultado de uma construção legal-institucional da resolução negociada de conflito de um modo geral, entendida por Viégas como o conjunto de iniciativas desenvolvidas na esfera legislativa, voltadas para a criação ou alteração de leis visando disciplinar órgãos, métodos e instrumentos de tratamento dos conflitos na esfera extrajudicial¹.

¹ VIÉGAS, R. N. A construção legal-institucional da resolução negociada de conflito no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 34, n. 99, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Dcx3yLfD'TyKxvzk3WkJfPYr/?lang=pt#>. Acesso em: 20 fev. 2023.

O referido autor destaca, ainda, que esse cenário decorre de reformas impostas por agendas políticas liberais inseridas em discursos de modernização da Justiça e racionalização do Estado², os quais são materializados por Watanabe, citado por Bergamaschi, quando afirma que os métodos consensuais são “meios de solução de conflitos que, em tese, propiciam soluções com maior agilidade, menores custos e de forma mais adequada”³.

A perspectiva de mudança no processo penal brasileiro, com a inserção do acordo de não persecução penal e a consequente expansão da utilização dos métodos consensuais de resolução de conflitos na seara penal, é destacada por Silva Júnior:

é provável, em futuro próximo, a resolução da expressa maioria dos casos criminais por meio do ANPP — assim como acontece no sistema estadunidense, no qual mais de 90% (noventa por cento) dos delitos são resolvidos com o plea bargain —, reservando-se as audiências de instrução e julgamento apenas para os crimes de alta gravidade ou cometidos com violência ou grave ameaça⁴.

Dessa forma, por ser uma medida recente e alternativa, é necessário investigar a sua utilização pela praxe forense. Nesse sentido, questiona-se: como o acordo de não persecução está sendo realizado pelo Ministério Público na Comarca de Mossoró/RN e a quem este instituto beneficia?

Assim, essa pesquisa tem como objetivo analisar os aspectos procedimentais da realização do acordo de não persecução penal pelo Ministério Público na Comarca de Mossoró/RN, assim como identificar o perfil social dos indivíduos beneficiados por este instrumento penal negocial.

Para atingir o objetivo proposto, este trabalho de cunho exploratório, uma vez que busca proporcionar uma maior familiaridade com o problema⁵, se apropriará da técnica de pesquisa bibliográfica, sobretudo de livros, artigos, dissertações e teses relacionadas à análise teórica da temática. Ao mesmo tempo, também se utilizará da documentação direta, que, segundo Marconi e Lakatos, “constitui-se, em geral, no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem”⁶. Acerca da documentação direta, explica os autores supracitados que essa se subdivide em pesquisa de campo e de laboratório. No caso, optou-se, notadamente, pela pesquisa de campo, que é aquela na qual se busca colher dados com o fito de encontrar uma resposta para um problema levantado.

Nesse sentido, para alcançar o seu objetivo, este artigo foi estruturado em três seções. Na primeira seção, discute-se a difusão da justiça penal negociada no cenário internacional como política penal alternativa. Na segunda seção, abordam-se as espécies de medidas penais negociais que surgiram no Brasil, com ênfase no acordo de não persecução penal. Por fim, na terceira seção, analisam-se os procedimentos adotados na realização dos acordos de não persecução penal pelo Ministério Público na Comarca de Mossoró/RN e o perfil social dos acordantes.

Nesse sentido, comprometeu-se a investigar a fase pré-processual de 45 (quarenta e cinco) autos de inquéritos policiais, instaurados entre 2018 e 2020, dos quais resultaram na realização de 50 (cinquenta) acordos de não persecução penal entre 2020 e 2021, especificamente no que tange ao gênero, profissão e idade dos acordantes, tipo penal sob investigação, data da realização dos acordos e das suas respectivas homologações, fundamentação das decisões de homologação, condições pactuadas nos acordos e quantidade de acordos cumpridos, em cumprimento ou rescindidos.

² VIÉGAS, R. N. A construção legal-institucional da resolução negociada de conflito no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 34, n. 99, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Dcx3yLfD'TyKxvzk3WkJfPYr/?lang=pt#>. Acesso em: 20 fev. 2023.

³ BERGAMASCHI, André Luís. *Releitura crítica dos meios consensuais como forma de acesso à justiça*. 2019. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 35.

⁴ SILVA JUNIOR, Walter da; HAMILTON, Olavo (org.). *Pacote anticrime: temas relevantes*. Natal: OWL, 2021. p. 44.

⁵ GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

⁶ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 188.

A pesquisa em apreço se valerá de uma abordagem quantitativo-qualitativa, e dos dados numéricos catalogados exsurge a necessidade de uma análise dos fenômenos que os cercam. Ademais, vale-se do método dedutivo, que “parte de argumentos gerais para argumentos particulares [...]”⁷.

Importante registrar que a discussão sobre tal temática é relevante visto que a forma como o acordo de não persecução penal está sendo realizado e a identificação do perfil social dos indivíduos que o estão realizando incide, diretamente, nos resultados almejados pelo legislador. Com isso, se possíveis incongruências forem identificadas desde logo, possibilitará a sua correção e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento do instituto no Brasil.

2 A difusão da justiça penal negociada no cenário internacional

Para Vasconcellos, a justiça penal negociada define-se como um modelo de resolução de conflito que se baseia pela aceitação por ambas as partes de um acordo de colaboração processual, no qual importa a supressão integral ou de alguma fase do processo, com o objetivo de facilitar a imposição de uma sanção penal reduzida em benefício ao imputado que renunciou ao devido transcorrer do processo penal⁸.

Dessa forma, de acordo com Anitua, citado por Vasconcellos, tais institutos “tem como característica comum a outorga ao Estado (que é representado pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público) da possibilidade de reduzir a pena ou, inclusive, perdoar o acusado com base em pactos ou acordos”⁹.

O referido instituto surgiu nos Estados Unidos, portanto, advém de um ordenamento jurídico anglo-saxão, de sistema *common law*. A justiça penal, negociada no estado norte-americano, se dá por meio do *plea bargaining*¹⁰, instrumento que pode ser definido, segundo Brown, como “um acordo entre o réu e o governo em que o acusado se declara culpado em troca por algum tipo de consideração do estado”¹¹.

A possibilidade de redução ou alteração da pena em virtude da declaração de culpa é encontrada em julgamentos desde 1692, na Era Colonial Americana. Todavia, durante muito tempo, a justiça penal negociada existiu de forma dispersa e desregulamentada¹². Somente em 1970, a Suprema Corte Americana proferiu decisão na qual reconheceu a possibilidade de aplicação de pena reduzida para os acusados que se declarassem culpados, fator determinante para que em 1976 o *plea bargaining* fosse oficializado e regulamentado com a adição da regra 11 às regras federais de procedimento criminal americano¹³.

Nesse contexto, a expansão dessa “cultura processual penal alternativa” ocorreu na década de 1980, período no qual houve um movimento de incentivo à introdução de mecanismos de consenso no processo

⁷ MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 65.

⁸ VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. As tendências de expansão da justiça criminal negocial em âmbito internacional: a barganha como instituto importado em convergências entre sistemas. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 19, n. 76, p. 153-173, 2020. Disponível em: <http://www.itecrs.org/en/edicoes/ano:2020/titulo:v19n76p153-173>. Acesso em: 29 set. 2022.

⁹ VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. As tendências de expansão da justiça criminal negocial em âmbito internacional: a barganha como instituto importado em convergências entre sistemas. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 19, n. 76, p. 153-173, 2020. Disponível em: <http://www.itecrs.org/en/edicoes/ano:2020/titulo:v19n76p153-173>. Acesso em: 29 set. 2022. p. 155.

¹⁰ O Dicionário de Direito, Economia e Contabilidade de Marçílio Moreira de Castro sugere traduzir *plea bargain* por “transação penal”.

¹¹ BROWN, Ketanji Onyika. *The hand of oppression: plea bargaining processes and the coercion of criminal defendants*. 1992. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Artes) - Harvard College, Cambridge, 1992. p. 8. (tradução nossa).

¹² VALENÇA, Arthur M. F. et al. *Bases e fundamentos da justiça penal negociada: uma tendência inevitável no direito processual penal brasileiro*. São Paulo: USP, 2019. *E-book*. Disponível em: <http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2019/08/EBook-Laboratorio-.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

¹³ VALENÇA, Arthur M. F. et al. *Bases e fundamentos da justiça penal negociada: uma tendência inevitável no direito processual penal brasileiro*. São Paulo: USP, 2019. *E-book*. Disponível em: <http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2019/08/EBook-Laboratorio-.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

penal por organizações internacionais e normas supranacionais responsável por influenciar inúmeros sistemas de justiça criminal internos¹⁴.

Alkon, citado por Melo, ressalta que diversos países reformaram seus sistemas de justiça criminal a partir do intercâmbio de juristas e investimentos econômicos advindos de organizações, como a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), o Conselho da Europa e a União Europeia, e de nações, nas quais se destacam os Estados Unidos, a Alemanha e o Reino Unido¹⁵.

A respeito do contexto europeu, a Reunião de Helsinque, em 1986, e a Recomendação R (87) n.º 18, de 17 de setembro de 1987, do Conselho de Ministros da justiça da Europa, “são consideradas linhas norteadoras das reformas, uma vez que serviram de incentivo para a simplificação da justiça criminal e também para o acolhimento de medidas fundadas na oportunidade do exercício da ação penal”¹⁶.

Em regra, nos ordenamentos jurídicos que adotam o processo como meio de resolução de conflito, vigora o Princípio da Obrigatoriedade da Ação Penal, no qual obriga o Ministério Público a oferecer a denúncia, dando início ao processo penal, desde que preenchido os requisitos legais para tal. Em contrapartida, institutos fundados na oportunidade do exercício da ação penal concedem ao Ministério Público a liberdade de dispor da ação penal — nas hipóteses legais cabíveis —, dessa forma, a ação penal passa a ser uma possibilidade.

Melo ressalta que enquanto a reunião de Helsinque tratou de dispor sobre a possibilidade do órgão acusador abster-se de acusar em certos casos — sendo este pressuposto da justiça penal negociada —, a Recomendação R (87) n.º 18 aconselha, expressamente, a adoção de procedimentos simplificados de resolução de conflito na seara penal consubstanciados na assunção de culpa pelo investigado¹⁷. A assunção de culpa, desse modo, é vista como condição para viabilizar a simplificação do conflito na seara penal, que se dá através da via negocial.

No âmbito latino-americano, o Código Modelo de Processo Penal para Ibero-américa, apresentado em 1988, constitui o marco de influências nas reformas processuais penais, à medida que, ao estipular um esquema “ideal” de regras processuais penais, adotou a conjugação dos procedimentos comum e abreviado, sendo este caracterizado por práticas negociais, as quais o acusado admitiria os fatos constantes na peça acusatória, em troca da limitação da pena a ser cumprida¹⁸.

Entretanto, a expansão do uso da justiça penal negociada no Brasil se deve, principalmente, à Resolução n.º 45/110 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1990 (Regras de Tóquio). Conforme o Conselho Nacional de Justiça, as Regras de Tóquio foram criadas para balizar os ordenamentos jurídicos internos a fomentarem ações capazes de garantir a proteção aos direitos humanos no âmbito das execuções penais¹⁹.

¹⁴ VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. As tendências de expansão da justiça criminal negocial em âmbito internacional: a barganha como instituto importado em convergências entre sistemas. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 19, n. 76, p. 153-173, 2020. Disponível em: <http://www.itecrs.org/en/edicoes/ano:2020/titulo:v19n76p153-173>. Acesso em: 29 set. 2022.

¹⁵ MELO, Caio Vanuti Marinho de. *Parâmetros constitucionais da colaboração premiada*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/32818/1/Parametrosconstitucionaiscolaboracao_Melo_2021.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

¹⁶ ARANTES, Francine Nunes. *Justiça consensual e eficiência do processo penal*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26360/1/ulfd132654_tese.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

¹⁷ MELO, Caio Vanuti Marinho de. *Parâmetros constitucionais da colaboração premiada*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/32818/1/Parametrosconstitucionaiscolaboracao_Melo_2021.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

¹⁸ VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. As tendências de expansão da justiça criminal negocial em âmbito internacional: a barganha como instituto importado em convergências entre sistemas. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 19, n. 76, p. 153-173, 2020. Disponível em: <http://www.itecrs.org/en/edicoes/ano:2020/titulo:v19n76p153-173>. Acesso em: 29 set. 2022.

¹⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Regras de Tóquio: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade*. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2019/09/6ab792>

A busca pela humanização da justiça criminal exsurge diante do alarmante fenômeno do encarceramento em massa e da morosidade do processo penal. O contexto de políticas criminais punitivistas, que buscam excluir da sociedade as populações menos favorecidas e alojá-las em presídios insalubres, sem comprometimento com ações que busquem a não reincidência, e de demora na resolução dos conflitos na seara penal, que mantém o réu e a vítima em um demorado estado, respectivamente, de estigmatização e impunidade, denota um conjunto de graves violações a direitos humanos.

Em virtude disso, a adoção das Regras de Tóquio é compreendida como “o divisor de águas entre uma cultura exclusivamente punitivista e a construção de um modelo mais humanizado de distribuição da justiça, na medida em que propõem a valorização de formas e resultados menos danosos”²⁰.

Para alcançar os objetivos propostos, a referida resolução internacional buscou, além de fomentar a imposição de medidas não privativas de liberdade, incentivar a aplicação de procedimentos extraprocessuais:

sempre que adequado e compatível com o sistema jurídico, a polícia, o Ministério Público ou outros serviços encarregados da justiça criminal podem retirar os procedimentos contra o infrator se considerarem que não é necessário recorrer a um processo judicial com vistas à proteção da sociedade, à prevenção do crime ou à promoção do respeito pela lei ou pelos direitos das vítimas. Para a decisão sobre a adequação da retirada ou determinação dos procedimentos deve-se desenvolver um conjunto de critérios estabelecidos dentro de cada sistema legal. Para infrações menores, o promotor pode impor medidas não privativas de liberdade, se apropriado²¹.

Consoante às Regras de Tóquio, observa-se que a justiça penal negociada no Brasil se desenvolveu como sinônimo de procedimentos que prescindem do processo judicial e de aplicação de medidas alternativas à prisão.

3 Justiça penal negociada no Brasil e o surgimento do acordo de não persecução penal

Inicialmente, Lopes Júnior destaca que a Lei Federal n.º 9.099/95, de 26 de setembro de 1995, representou um marco no processo penal brasileiro, uma vez que, ao instituir os Juizados Especiais Criminais, iniciou um movimento de inserção de medidas descarceradoras e de ruptura com a estrutura tradicional de resolução de conflitos pela via processual²².

Ressalta-se que a referida lei advém do art. 98, I, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, o qual previu a criação dos Juizados Especiais Criminais para julgamento das infrações de menor potencial ofensivo²³. Por sua vez, explica-se que estas, de acordo com o art. 61 da Lei n.º 9.099/95, são as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos²⁴. Os institutos penais, negociais trazidos por essa inovação legislativa, se resumem à composição por danos civis, transação penal e suspensão condicional do processo.

2434499259ffca0729122b2d38-2.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Regras de Tóquio*: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022. p. 12.

²¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Regras de Tóquio*: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022. p. 17.

²² LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

²³ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁴ BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 15033, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

A composição por danos civis, prevista nos arts. 72 a 75 da Lei n.º 9.099/95, refere-se à possibilidade das partes, nos casos de infrações de menor potencial ofensivo, acompanhadas do membro do Ministério Público e assistidas por seus advogados, em audiência preliminar conduzida pelo juiz ou conciliador, realizarem acordo para estabelecer uma forma do suposto autor do fato reparar os danos causados à vítima, acarretando a extinção da punibilidade²⁵.

Diferentemente da composição por danos civis, a transação penal e a suspensão condicional do processo “são [...] formas de mitigação dos princípios da obrigatoriedade e indisponibilidade da ação penal, mas sendo a primeira a que mais se assemelha aos institutos negociais com aplicação imediata de pena”²⁶.

De acordo com o art. 76 da Lei n.º 9.099/95, a transação penal concede ao Ministério Público a discricionariedade, desde que não seja caso de arquivamento, para realizar, antes do oferecimento da denúncia, proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa nos casos de infrações penais de menor potencial ofensivo em que haja representação da vítima ou seja passível de ação penal pública incondicionada²⁷.

Por sua vez, o art. 89 da Lei n.º 9.099/95 prevê a faculdade ao Ministério Público de, após oferecimento da denúncia, de propor a suspensão condicional do processo por dois a quatro anos nos casos de crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano²⁸, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime.

Posteriormente, em uma perspectiva histórico-normativa, tem-se o início da evolução dos institutos penais negociais no Brasil, caracterizada por formas mais complexas, assim entendidas como as que abrangem crimes de maior relevância jurídico-penal.

A Lei Federal n.º 12.850/2013, de 02 de agosto de 2013, que trata das organizações criminosas, prevê a adoção de forma de consenso e de disponibilidade da ação penal no caso de colaboração premiada, a qual, de acordo com o art. 3º, a da referida lei, trata-se de negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos²⁹.

A referida ferramenta penal negocial exige que o coator e/ou partícipe da infração penal confesse a sua conexão com o delito — vinculado à organização criminosa — e indique aos órgãos persecutórios informações que sejam eficientes na obtenção de um ou mais objetivos almejados pelo instituto, recebendo em troca um benefício que poderá ser o perdão judicial, ou a redução em até 2/3 (dois terços) da pena privativa de liberdade, ou a substituição desta por pena restritiva de direitos³⁰.

²⁵ BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 15033, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁶ NARDELLI, Marcela Alves Mascarenhas. A expansão da justiça negociada e as perspectivas para o processo justo: a plea bargaining norte-americana e suas traduções no âmbito da civil law. *Revista Eletrônica de Direito Processual: REDP*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 356, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/14542>. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁷ BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 15033, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁸ BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 15033, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁹ BRASIL. Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 3, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

³⁰ BRASIL. Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 3, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

Observa-se que, em dissonância dos demais, o foco da colaboração-premiada não é a abreviação da resolução do conflito por meio do consenso e a aplicação de medidas não privativas de liberdades, na verdade, isso é, apenas, resultado da utilização dessa aparelhagem para alcançar os verdadeiros objetivos do instituto, referentes ao auferimento de provas que possam auxiliar no combate às organizações criminosas.

A seu turno, o acordo de não persecução penal é o mais recente dos institutos penais negociais a entrarem em vigor no Brasil e representa “um esforço de órgãos ligados à persecução criminal em prol da efetividade e da celeridade da resposta penal alternativa”³¹.

Para Masi, o referido instituto é um negócio jurídico extraprocessual e bilateral, com efeitos penais, realizado entre o Ministério Público e o investigado, assistido por advogado, no qual é submetido à homologação, de natureza declaratória, pelo juiz competente³². Ademais, por se tratar de medida que visa inibir a judicialização criminal, deve ser realizado até o oferecimento da denúncia, ou seja, na fase pré-processual, em moldes semelhantes à transação penal, o que, inclusive, leva o autor supracitado a afirmar que “a transação penal não deixa de ser um ANPP aplicado a crimes de menor potencial ofensivo”³³.

A sua origem remonta a criação da política institucional para incentivo a autocomposição no âmbito do Ministério Público, criada pela Resolução n.º 118/2014, de 01 de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP):

[...] a Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público, objetiva assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da instituição [...] consolidando o Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais [...]³⁴.

A partir dessa determinação, foi atribuído ao Ministério Público o encargo de “implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos”³⁵, condição que fez esurgir, no âmbito administrativo, mais especificamente na Resolução n.º 181/2017, de 07 de agosto de 2017, do CNMP³⁶, a primeira regulamentação do acordo de não persecução penal.

³¹ MILHOMEM, Leonardo Dantas; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Justiça criminal negociada como resposta penal alternativa. *Revista dos Tribunais*, v. 318, p. 51–74, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/50990490/Justi%C3%A7a_criminal_negociada_como_resposta_penal_alternativa. Acesso em: 29 set. 2022.

³² MASI, Carlos Velho. O acordo de não persecução penal como ferramenta político criminal de despenalização dos crimes de médio potencial ofensivo. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 26, p. 264–293, 2020. Disponível em: <https://revistadpers.emnuvens.com.br/defensoria/article/view/36/25>. Acesso em: 29 set. 2022.

³³ MASI, Carlos Velho. O acordo de não persecução penal como ferramenta político criminal de despenalização dos crimes de médio potencial ofensivo. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 26, p. 264–293, 2020. Disponível em: <https://revistadpers.emnuvens.com.br/defensoria/article/view/36/25>. Acesso em: 29 set. 2022.

³⁴ DAHER, Lenna. Acesso à justiça e a atuação negocial do Ministério Público na tutela da probidade administrativa: a importância de se definirem parâmetros institucionais para a efetividade dos acordos. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, n. 50, p. 11-40, 2017. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/acesso-a-justica-e-a-atuacao-negocial-do-ministerio-publico-na-tutela-da-probidade-administrativa-a-importancia-de-se-definirem-parametros-institucionais-para-a-efetividade-dos-acordos>. Acesso em: 29 set. 2022.

³⁵ DAHER, Lenna. Acesso à justiça e a atuação negocial do Ministério Público na tutela da probidade administrativa: a importância de se definirem parâmetros institucionais para a efetividade dos acordos. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, n. 50, p. 11-40, 2017. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/acesso-a-justica-e-a-atuacao-negocial-do-ministerio-publico-na-tutela-da-probidade-administrativa-a-importancia-de-se-definirem-parametros-institucionais-para-a-efetividade-dos-acordos>. Acesso em: 29 set. 2022.

³⁶ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017*. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

Em um segundo momento, o CNMP editou a Resolução n.º 183/2018, de 24 de janeiro de 2018, a fim de adequar e dotar o referido instituto de maior eficiência³⁷. Por fim, apresentando novas mudanças, o acordo de não persecução penal foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com a publicação da Lei n.º 13.964/2019, que o incluiu no art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP).

Os requisitos legais dispostos no art. 28-A do CPP, que autorizam o oferecimento do ANPP pelo Ministério Público, se dividem em objetivos e subjetivos. No campo objetivo, o investigado deve realizar confissão formal e circunstancial da prática de infração penal sem violência ou grave ameaça, com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, e não deve ser caso de arquivamento ou de competência dos Juizados Especiais Criminais, bem como o investigado não pode ser reincidente ou beneficiado, nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, por outro instituto penal consensual, tampouco tratar de crime de violência doméstica ou praticado contra a mulher por razões da condição de sexo feminino. No âmbito subjetivo, o Ministério Público deve compreender que as medidas despenalizadoras, previstas no instituto, serão necessárias e suficientes para a reprovação e prevenção do crime³⁸.

A seu turno, as medidas em questão compreendem, cumulativa ou alternativamente, reparar o dano ou restituir a coisa à vítima; renunciar, voluntariamente, a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como proveito do crime; prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas em local a ser indicado pelo juízo da execução; pagar prestação pecuniária a entidade pública ou de interesse social, no valor não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos, a ser indicada pelo juízo da execução e cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público³⁹.

Sendo o acordo firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor, este será formalizado por escrito. Posteriormente, compete ao juiz realizar, em audiência, o controle de legalidade do acordo e da voluntariedade da manifestação de vontade do investigado, que se dá por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor. Homologado o acordo de não persecução penal, os autos são devolvidos ao Ministério Público para que se inicie a execução perante o juízo de execução penal. Cumprido o acordo, após manifestação do juízo da execução e do Ministério Público, a responsabilidade penal do acordante será extinta pelo juízo competente⁴⁰.

Quanto aos seus objetivos, estes se compatibilizam com os objetivos da justiça penal negociada de um modo geral, os quais, conforme Andrade, pressupõem a busca pela resolução de casos de modo mais célere e eficiente, resultando em uma maior proteção à dignidade da pessoa humana e um funcionamento mais satisfatório do sistema penal⁴¹.

Destaca-se, principalmente, a busca por uma resposta célere do Estado na resolução de conflitos penais em meio à realidade processual penal brasileira, na qual, em 2021, o tempo médio até a baixa do processo na fase de conhecimento, isto é, até o início da execução penal ou até a remessa do processo em grau de recurso para o segundo grau, foi de 02 (dois) anos e 11 (onze) meses na Justiça Estadual⁴². Andrade discorre sobre os prejuízos advindos desse contexto, os quais afetam o réu, a vítima, o Estado e a sociedade:

³⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017*. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

³⁸ BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 20449, 24 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

³⁹ BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 20449, 24 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

⁴⁰ BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 20449, 24 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

⁴¹ ANDRADE, Flávio da Silva. *Justiça penal consensual: controvérsias e desafios*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

⁴² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2021*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>

o réu fica submetido a um longo constrangimento estatal, sofrendo os efeitos da estigmatização do processo, do ponto de vista psíquico, familiar e profissional. A situação é agravada quando está preso, afastado de suas funções ou quando tem seus bens tornados indisponíveis. Por sua vez, a vítima sofre porque aguarda aflita uma resposta do Estado ao comportamento delitivo, esperando a reparação dos prejuízos que experimentou com a prática criminosa. O Estado perde porque a demora faz crescer o clamor popular por justiça, gerando descrédito e desconfiança quanto à atuação das autoridades constituídas. A sociedade também perde, uma vez que o prolongamento excessivo do processo penal equivale à ausência de repressão, o que aumenta a criminalidade e gera a sensação de insegurança e de impunidade, abrindo ainda espaço para a vingança privada⁴³.

Em oposição a esse cenário, Masi discorre que “ao aceitar e cumprir o pacto, o acordante tem maior previsibilidade da sanção, afasta-se da ameaça de pena prisional e mantém sua primariedade, neutralizando o estigma e aflição inerentes ao processo penal”⁴⁴. O referido autor destaca, ainda, que o acordo de não persecução penal, ao prescindir do processo penal, otimiza os recursos estatais e, por aplicar medidas não privativas de liberdade, contribui para a diminuição da população carcerária nos estabelecimentos de regimes semiaberto e aberto, assim como na utilização de tornozeleiras eletrônicas⁴⁵. Além disso, em virtude da sua celeridade, o ANPP mostra-se produzir uma eficiente repressão ao crime, posto que demonstra ao delinquente e à sociedade que o Estado reage sem demora ao cometimento do delito⁴⁶.

Portanto, o ANPP almeja superar as deficiências inerentes à via processual, comportando-se como a “via adequada para se contornar a tensão entre garantia e eficácia do processo penal”⁴⁷, à medida que norteia um modelo de resolução de conflitos célere, eficiente e menos oneroso.

4 Análise da aplicação do acordo de não persecução penal na comarca de Mossoró/RN

A pesquisa tem como objetivo analisar os aspectos procedimentais dos acordos de não persecução penal realizados pelo Ministério Público na Comarca de Mossoró/RN, assim como identificar o perfil social dos indivíduos beneficiados por este instrumento penal negociado. Para isso, comprometeu-se a analisar a fase pré-processual de 45 (quarenta e cinco) autos de inquéritos policiais, instaurados entre 2018 e 2020, dos quais resultaram na realização de 50 (cinquenta) acordos de não persecução penal entre 2020 e 2021.

As fases pré-processuais analisadas encontram-se nos autos dos inquéritos policiais cadastrados no PJe (Processo Judicial Eletrônico) sob os seguintes números: 0100010-95.2020.8.20.0106; 0100014-14.2020.8.20.0113; 0100054-46.2020.8.20.0161; 0100066-31.2020.8.20.0106; 0100086-22.2020.8.20.0106; 0100088-89.2020.8.20.0106; 0100090-59.2020.8.20.0106; 0100114-87.2020.8.20.0106; 0100115-88.2019.8.20.0112; 0100176-30.2020.8.20.0106; 0100208-35.2020.8.20.0106; 0100258-43.2020.8.20.0112; 0100357-47.2019.8.20.0112; 0100367-88.2019.8.20.0113; 0100528-85.2020.8.20.0106; 0100546-09.2020.8.20.0106; 0101053-04.2019.8.20.0106; 0101152-87.2018.8.20.0112; 0101197-75.2019.8.20.0106; 0101278-87.2020.8.20.0106; 0101305-70.2020.8.20.0106; 0101314-32.2020.8.20.0106; 0101560-28.2020.8.20.0106; 0101566-35.2020.8.20.0106; 0101580-19.2020.8.20.0106; 0101650-36.2020.8.20.0106;

wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

⁴³ ANDRADE, Flávio da Silva. *Justiça penal consensual: controvérsias e desafios*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022. p. 66.

⁴⁴ MASI, Carlos Velho. O acordo de não persecução penal como ferramenta político criminal de despenalização dos crimes de médio potencial ofensivo. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 26, p. 264–293, 2020. Disponível em: <https://revistadpers.emnuvens.com.br/defensoria/article/view/36/25>. Acesso em: 29 set. 2022.

⁴⁵ MASI, Carlos Velho. O acordo de não persecução penal como ferramenta político criminal de despenalização dos crimes de médio potencial ofensivo. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 26, p. 264–293, 2020. Disponível em: <https://revistadpers.emnuvens.com.br/defensoria/article/view/36/25>. Acesso em: 29 set. 2022.

⁴⁶ ANDRADE, Flávio da Silva. *Justiça penal consensual: controvérsias e desafios*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

⁴⁷ ANDRADE, Flávio da Silva. *Justiça penal consensual: controvérsias e desafios*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022. p. 68.

0101652-06.2020.8.20.0106; 0101658-13.2020.8.20.0106; 0101680-71.2020.8.20.0106; 0101695-40.2020.8.20.0106; 0101877-26.2020.8.20.0106; 0102020-15.2020.8.20.0106; 0102083-74.2019.8.20.0106; 0102090-32.2020.8.20.0106; 0102147-50.2020.8.20.0106; 0102250-57.2020.8.20.0106; 0102323-63.2019.8.20.0106; 0102512-41.2019.8.20.0106; 0102520-18.2019.8.20.0106; 0102547-64.2020.8.20.0106; 0102572-14.2019.8.20.0106; 0102999-74.2020.8.20.0106; 0103737-62.2020.8.20.0106; 0104009-27.2018.8.20.0106; 0104020-85.2020.8.20.0106; 0104920-05.2019.8.20.0106; 0105174-75.2019.8.20.0106.

A quantidade de acordos de não persecução penal não é coincidente, haja vista que, durante a pesquisa, constataram-se autos de inquéritos policiais que investigaram mais de um acusado e geraram mais de um acordo de não persecução penal, fato que justifica a existência dos 50 (cinquenta) acordos de não persecução penal.

Ressalta-se que o objeto de pesquisa adveio da 14ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró/RN, a qual possui atribuição para atuar na Vara de Execuções Penais da referida comarca. A promotoria em questão disponibilizou o acesso a todos os autos de inquéritos policiais dos quais resultaram na realização de acordos de não persecução penal na Comarca de Mossoró/RN até a data de 06 de maio de 2022, dia em que as informações foram concedidas.

Nesse contexto, os pontos da pesquisa foram os seguintes: gênero, profissão e idade dos acordantes, tipo penal sob investigação, data da realização dos acordos e das suas respectivas homologações, fundamentação das decisões de homologação, condições pactuadas nos acordos e quantidade de acordos cumpridos, em cumprimento ou rescindidos.

Coletaram-se as informações supracitadas dos autos dos inquéritos policiais, dos termos dos acordos de não persecução penal, das decisões de homologação dos acordos e das decisões de extinção da punibilidade. Destaca-se que, devido à inconstância da presença das informações buscadas nos documentos analisados, em alguns tópicos, não foi possível a identificação em sua totalidade.

Em um panorama geral, conforme análise dos dados, realizaram-se 110 (cento e dez) acordos de não persecução penal na comarca de Mossoró/RN entre 23 de janeiro de 2020, data em que o referido instituto entrou em vigor, e 06 de maio de 2022, data na qual as informações foram disponibilizadas pela 14ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró/RN. Dessa forma, a análise quantitativa de 50 (cinquenta) acordos de não persecução penal, ou seja, 45,45% do total dos casos, mostra-se relevante em um lapso temporal de vigência normativa inferior a 2 (dois) anos e 6 (seis) meses. Nesses moldes, analisam-se, em um primeiro momento, os tipos penais e o perfil social dos investigados que realizaram os acordos.

Com base na análise dos termos dos 50 (cinquenta) acordos de não persecução penal, assim como dos 45 (quarenta e cinco) inquéritos policiais anteriormente citados, constataram-se investigações de 22 (vinte e dois) tipos penais diferentes, conforme quadro 1.

Quadro 1 – relação dos tipos penais nos quais os acordantes eram investigados e o índice de ocorrências

Tipos Penais	Ocorrências
Embriaguez ao volante (art. 306 da Lei n. 9.503/97)	13
Porte ilegal de arma de fogo (art. 14 da Lei n. 10.826/2003)	7
Receptação (art. 180 do Código Penal)	7
Furto (art. 155 do Código Penal)	4
Posse ilegal de arma de fogo (art. 12 da Lei n. 10.826/2003)	4
Dirigir sem habilitação (art. 309 da Lei n. 9.503/97)	3
Homicídio culposo (art. 121, § 3º do Código Penal)	3
Crime contra a ordem tributária (art. 1º da Lei 8.137/90)	2
Auxiliar o uso de drogas (art. 33, § 2º, da Lei 11.343/2006)	2
Injúria racial (art. 140 do Código Penal)	2

Tipos Penais	Ocorrências
Desacato (art. 331 do Código Penal)	2
Receptação de animal (art. 180-A do Código Penal)	1
Divulgação de pornografia (art. 218-C do Código Penal)	1
Assédio sexual (art. 216-A do Código Penal)	1
Crime contra a fauna (art. 29 da Lei n. 9.605/98)	1
Corrupção de menor (art. 244-B do ECA)	1
Ameaça (art. 147 do Código Penal)	1
Estelionato (art. 171 do Código Penal)	1
Direção perigosa (art. 309 da Lei n. 9.503/97)	1
Lesão corporal culposa (art. 303 da Lei n. 9.503/97)	1
Corrida em via pública (art. 308 da Lei n. 9.503/97)	1

Fonte: elaboração do autor, 2022.

Como pode se observar, as investigações sobre o cometimento de crimes patrimoniais, assim como de crimes elencados no Estatuto do Desarmamento e no Código de Trânsito Brasileiro, foram os que mais ensejaram a realização de acordos de não persecução penal, o que possibilitou uma análise mais detalhada sobre eles.

A *priori*, a respeito das 11 (onze) investigações sobre o cometimento de crimes elencados no Estatuto do Desarmamento, em 05 (cinco) oportunidades, apresentaram um cenário fático de agricultores, residentes na zona rural, que alegavam possuir ou portar armas, de maneira ilícita, para defesa pessoal e da família. Nos outros 06 (seis) casos, chama atenção o cenário socioeconômico contrastante, no qual abrangeu, desde profissões que pressupõe graduação em Ensino Superior ou que denotam condições financeiras elevadas, como fisioterapeuta e empresário, a investigados desempregados.

Ademais, ao analisar os 16 (dezesesseis) casos de investigações sobre o cometimento de crimes elencados no Código de Trânsito Brasileiro, também se verificou a abrangência de todas as classes socioeconômicas, norteadas pelas seguintes profissões: médico; empresário; assador de espetinho; servente de pedreiro; cozinheiro; soldador; auxiliar administrativo; motorista; pedreiro; ajudante de mecânico, comerciário e auxiliar de depósito.

Diferentemente do quadro até então apresentado, as 12 (doze) investigações sobre o cometimento dos crimes de furto, receptação e estelionato, apresentaram investigados, quando não desempregados, inseridos em profissões precárias, refletindo o “perfil criminal” dos crimes patrimoniais no Brasil.

Por sua vez, em que pese terem sido apenas 02 (dois) casos, chama-se atenção aos crimes contra a ordem tributária, uma vez que apresentaram um elevado dano econômico à administração pública, sendo cometidos no contexto de atividades comerciais. É necessário esclarecer, inicialmente, que, em regra, o acordo de não persecução penal é aplicável a todos os crimes tributários previstos na Lei Federal n.º 8.137/90, de 27 de dezembro de 1990, visto que são infrações penais sem violência ou grave ameaça e com penas mínimas inferiores a 4 (quatro) anos.

Ocorre que, por não haver um limitador econômico objetivo na redação vigente do art. 28-A do Código de Processo Penal, como se tinha anteriormente no art.18, § 1º, da Resolução n.º 181/17 do CNMP, que restringia o uso do acordo de não persecução penal para casos em que o dano econômico fosse superior a vinte salários-mínimos⁴⁸, o ANPP pode ser utilizado independentemente do dano econômico causado.

⁴⁸ 51BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017*. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

Ainda que dependa da discricionariedade do Ministério Público, que deve verificar se as medidas disponibilizadas pelo dispositivo serão suficientes para a reprovação e a prevenção do crime, a ausência de previsão normativa objetiva acerca do limite econômico para a utilização do presente instituto abre margem para interpretações subjetivas, as quais podem levar à realização de acordos que, a depender do dano causado, não atendam ao interesse público de combate aos crimes de “colarinho branco”.

Os perfis específicos dos indivíduos que cometem crimes patrimoniais ou de “colarinho branco” apresentam-se, isoladamente, como exceção no presente contexto em virtude dos fatores sociais específicos que os permeiam, pois, sob uma ótica geral, o acordo de não persecução penal, ao abranger uma grande diversidade de crimes, mostra-se beneficiar um diversificado perfil socioeconômico.

Considerando os 50 (cinquenta) acordos de não persecução penal realizados, observaram-se as profissões dos investigados em 48 (quarenta e oito) oportunidades, a partir da análise dos termos dos próprios acordos e dos 45 (quarenta e cinco) inquéritos policiais outrora mencionados. Nesse contexto, identificaram-se 24 (vinte e quatro) profissões distintas, além de investigados desempregados ou aposentados conforme quadro 2.

Quadro 2 – relação das profissões dos investigados e o índice de ocorrências

Profissões/condição de desemprego	Ocorrências
Agricultor	7
Motorista	6
Desempregado	5
Empresário	4
Comerciário	3
Servente de pedreiro	2
Autônomo	2
Médico	1
Auxiliar de depósito	1
Marceneiro	1
Ajudante de mecânico	1
Ajudante geral	1
Pedreiro	1
Soldador	1
Cozinheiro	1
Assador de espetinho	1
Fisioterapeuta	1
Manicure	1
Operador de máquina pesada	1
Gerente	1
Professor de informática	1
Técnico de eletrônica	1
Mecânico	1
Trabalhador braçal	1
Aposentado	1
Auxiliar administrativo	1

Fonte: elaboração do autor, 2022.

Por sua vez, o gênero e a idade dos investigados mostraram resultados discrepantes. Quanto ao gênero, realizaram-se 47 (quarenta e sete) acordos por homens e 3 (três) por mulheres. Essa diferença reflete o cenário do sistema carcerário nacional, no qual, de acordo com o Índice de Informações Penitenciárias de 2021,

do total de 824.823 (oitocentos e vinte e quatro mil e oitocentos e vinte e três) presos custodiados, 782.543 (setecentos e oitenta e dois mil quinhentos e quarenta e três) eram homens e 42.280 (quarenta e dois mil duzentos e oitenta) eram mulheres⁴⁹.

Em relação à idade dos investigados, dentre os 47 (quarenta e sete) em que foi possível verificar, 15 (quinze) investigados possuíam entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, sendo enquadrados como jovens, conforme determinação do art. 1º, § 1º, da Lei Federal n.º 12.852/2013⁵⁰, de 05 de agosto de 2013; enquanto 32 (trinta e dois) possuíam idade superior a 29 (vinte e nove) anos. O predomínio de investigados que não são jovens mostra que a maioria dos indivíduos beneficiados pelo acordo de não persecução penal, em virtude das restrições para a utilização do próprio instituto, não advém de uma “carreira criminosa”, logo, em regra, possuindo bons antecedentes criminais e boa conduta social, pressupostos que, aliados a políticas públicas, os sujeitam a uma maior probabilidade de não reincidência.

O perfil social predominante dos investigados que realizaram o acordo de não persecução penal na Comarca de Mossoró/RN, portanto, é composto por homens, não jovens, que não advém de uma “carreira criminosa”, empregados e de classes sociais diversificadas.

Ao constituir método de resolução de conflito célere, a partir da aplicação de medidas não privativas de liberdade que não geram antecedentes criminais ou importam em reincidência, fomentando a restauração dos investigados advindos das mais diversas classes sociais, o referido instrumento penal negocial atua, de forma efetiva, na garantia do acesso à justiça, sendo esse “[...] requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”⁵¹.

A utilização do acordo de não persecução penal pelo Ministério Público. Dessa forma, representa a escolha do método mais adequado para atingir o melhor resultado social, no contexto de crimes de pequeno e médio porte, e consolidar os direitos fundamentais que lhe cabe defender, enquanto instituição alçada pela constituição como garantia de acesso à Justiça⁵².

Com relação aos aspectos procedimentais, a respeito dos 50 (cinquenta) acordos analisados, 18 (dezoito) foram cumpridos e tiveram declaradas a extinção da punibilidade pelo juízo competente, 04 (quatro) foram cumpridos e aguardam a manifestação dos sujeitos processuais para que seja declarada a extinção da punibilidade, 24 (vinte e quatro) estão em cumprimento e 04 (quatro) foram rescindidos. As rescisões se deram em virtude de 02 (dois) casos nos quais os investigados não cumpriram as medidas pactuadas em sua integralidade, sendo 01 (caso) em que o investigado não foi encontrado para iniciar o cumprimento do acordo e outro caso no qual o investigado mudou de endereço sem informar ao Ministério Público. Ao analisar esses casos, a aplicação do acordo de não persecução penal mostra-se eficiente, tendo a maior parte dos acordos sido efetivamente cumpridos ou estando em regular cumprimento.

⁴⁹ BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*: INFOPEN, dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-analiticos/br/brasil-dez-2021.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

⁵⁰ BRASIL. Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei n.º 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 3, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

⁵¹ CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. p. 12.

⁵² DAHER, Lenna. Acesso à justiça e a atuação negocial do Ministério Público na tutela da probidade administrativa: a importância de se definirem parâmetros institucionais para a efetividade dos acordos. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, n. 50, p. 11-40, 2017. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/acesso-a-justica-e-a-atuacao-negocial-do-ministerio-publico-na-tutela-da-probidade-administrativa-a-importancia-de-se-definirem-parametros-institucionais-para-a-efetividade-dos-acordos>. Acesso em: 29 set. 2022.

Antes de adentrar nas demais análises, é necessário estabelecer os formatos de realização do acordo de não persecução penal que foram verificados na pesquisa. Em 11 (onze) oportunidades, o acordo de não persecução penal foi realizado e homologado em uma única audiência, na qual participaram o investigado, acompanhado do seu defensor, o membro do Ministério Público e o juiz.

Nessas audiências, realizaram-se todos os atos, ou seja, a negociação e o firmamento do acordo pelas partes, seguido do requerimento de homologação pelo promotor e a decisão do magistrado acerca do seu deferimento ou indeferimento. Sobre este último ponto, cabe destacar que dos 50 (cinquenta) acordos, apenas 01 (um) não foi prontamente homologado, visto que nesse caso compreendeu-se que medidas mais severas seriam necessárias, o que demonstra pouca interferência do Estado-Juiz nas medidas dos acordos de não persecução penal pactuadas pelas partes na Comarca de Mossoró/RN.

Nos outros 39 (trinta e nove) casos, o acordo de não persecução penal foi dividido em três momentos. No primeiro, realizaram-se a negociação e o firmamento do acordo na presença, somente, do investigado, acompanhado do seu defensor, e do membro do Ministério Público. Em um segundo momento, o promotor procedeu com a realização do requerimento de homologação e a encaminhou ao magistrado, que, em regra, em um terceiro momento, deveria marcar a audiência para verificar a voluntariedade do acordo, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e a sua legalidade, conforme o art. 28- A, § 4º, do Código de Processo Penal, para então proferir a decisão.

Todavia, observa-se que, nestes 39 (trinta e nove) acordos, as sentenças de homologação se deram em um terceiro momento, sem a realização de audiência. A fundamentação utilizada nas decisões para relativizar a determinação legal supracitada, que não se encontra prevista em lei, se baseou no entendimento de que a audiência de ratificação do acordo de não persecução penal somente deveria ser designada quando houvesse indícios que levassem o juiz a suspeitar de ilegalidade na celebração da avença ou de ausência de voluntariedade do investigado na sua aceitação, pois nessas hipóteses haveria um abuso de poder, sujeito à controle judicial.

Dessa forma, o entendimento jurisprudencial pela não obrigatoriedade da atuação do Poder Judiciário na homologação dos acordos, em audiência, é mais um indicativo da baixa interferência do Estado-Juiz nos acordos de não persecução penal, realizados na Comarca de Mossoró/RN.

Tendo em vista os termos dos 50 (cinquenta) acordos de não persecução penal e as suas respectivas decisões de homologação pelo juízo competente, verificaram-se os lapsos temporais entre as datas das suas realizações e as datas das suas homologações em 47 (quarenta e sete) oportunidades, abstraindo-se o resultado conforme quadro 3.

Quadro 3 – relação do lapso temporal entre a realização do acordo e a homologação pelo Juízo competente

Lapso temporal	Ocorrências
Menos que 01 (um) mês	15
No mesmo dia	11
De 01 (um) a 02 (dois) meses	7
De 02 (dois) a 03 (três) meses	4
De 04 (quatro) a 05 (cinco) meses	4
De 09 (nove) a 10 (dez) meses	3
De 03 (três) a 04 (quatro) meses	2
De 05 (cinco) a 06 (seis) meses	1

Fonte: elaboração do autor, 2022.

Homologaram-se, de forma célebre, 26 (vinte e seis) acordos, no mesmo dia de sua realização ou antes de 01 (um) mês, em consonância com a finalidade da justiça penal negociada, entretanto, 21 (vinte e um) acordos demoraram de 01 (um) a 10 (dez) meses para serem homologados.

Se a juridicização do acordo de não persecução penal — especificamente no que tange ao controle de voluntariedade e legalidade realizado pelo juiz —, por um lado, confere maior segurança jurídica e salvaguarda às prerrogativas dos investigados; por outro, o insere na dinâmica processual, isto é, o torna dependente de um pronunciamento judicial para que possa transcorrer e produzir efeitos. Dessa forma, o instituto fica sujeito à morosidade do Poder Judiciário, ainda que seja uma ferramenta extraprocessual.

O formato em que o acordo de não persecução penal é realizado e submetido à homologação em uma única audiência, na qual conta com a presença das partes e do juiz, mostra-se uma solução capaz de contornar a problemática em questão, possibilitando, ao mesmo tempo, o efetivo controle de voluntariedade do acordo e a sua legalidade, assim como o início imediato da fase de cumprimento das medidas impostas e a consequente abreviação da extinção da punibilidade.

Quanto às condições pactuadas, a medida de prestação pecuniária esteve presente, isolada ou cumulativamente, em 46 (quarenta e seis) acordos, predominando a fixação da quantia referente a 01 (um) salário-mínimo, a qual foi aplicada em 34 (trinta e quatro) oportunidades.

Os maiores valores fixados, referentes à medida de prestação pecuniária, referiram-se a cerca de 03 (três) a 05 (cinco) salários-mínimos, e estiveram presentes nas condições pactuadas em 08 (oito) acordos de não persecução penal, quais sejam os vinculados aos inquéritos policiais cadastrados no Pje (Processo Judicial Eletrônico) sob os respectivos números: 0101314-32.2020.8.20.0106; 0101680-71.2020.8.20.0106; 0101658-13.2020.8.20.0106; 0102020-15.2020.8.20.0106; 0102090-32.2020.8.20.0106; 0102572-14.2019.8.20.0106; 0105174-75.2019.8.20.0106 e 0102547-64.2020.8.20.0106. Salienta-se que os referidos inquéritos trataram de investigações sobre crimes de receptação, furto, embriaguez ao volante cumulado com desacato e ameaça, assédio sexual, porte ilegal de arma de fogo e homicídio culposo, demonstrando que esses tipos penais ou a cumulação de tipos penais ensejam acordos com medidas mais vigorosas.

Por sua vez, as medidas de reparação do dano e de prestação de serviços à comunidade apresentaram menor incidência e denotaram pouco uso, funcionando como apêndices para a medida de prestação pecuniária. A medida de reparação do dano foi aplicada em 02 (dois) acordos, nos quais tratavam de investigações sobre estelionato e de crime contra a ordem tributária, juntamente à medida de prestação pecuniária.

A seu turno, a medida de prestação de serviços à comunidade foi pactuada em 11 (onze) acordos, sendo em 02 (dois) de forma isolada, enquanto os demais foram cumulados com a medida de prestação pecuniária. Além disso, em 08 (oito) casos, o período acordado variou entre 04 (quatro) meses a 01 (um) ano, ao passo que, nos outros 03 (três), provenientes de investigações sobre receptação qualificada, fixou-se o prazo de 02 (dois) anos. Por fim, para todas as medidas de prestação de serviço à comunidade, estabeleceu-se a razão de 07 (sete) horas de serviço por semana.

Em um panorama geral, as condições para a realização do acordo de não persecução penal na Comarca de Mossoró/RN mostram-se restritas, prevalecendo a medida de prestação pecuniária, uma vez que pode ser cumprida de forma célere, além de ser aplicável a todos os casos, diferentemente da medida de reparação do dano que se restringe a determinados crimes, e por prescindir de maiores complexidades, como a medida de prestação de serviço à comunidade, a qual pressupõe um constante controle do Ministério Público acerca do seu cumprimento em parceria com as entidades indicadas pelo Juízo da execução. Além disso, considerando-se o fato de as condições dos acordos serem estabelecidas conforme a gravidade do delito, do dano causado, das condições socioeconômicas dos investigados e das possibilidades fáticas do caso, obedecem, em sua maioria, a um determinado padrão pré-estabelecido.

5 Considerações finais

A intensificação dos problemas sociais, a saturação do sistema de justiça criminal, além do fracasso na redução da criminalidade e na ressocialização dos apenados, influenciaram a adoção da justiça penal negociada pelo Brasil, como política penal alternativa, em um contexto de difusão dos mecanismos penais consensuais por normas internacionais, principalmente o Código Modelo de Processo Penal para Ibero-américa de 1988 e a Resolução n.º 45/110 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1990 (Regras de Tóquio).

O acordo de não persecução penal, na condição de negócio jurídico extraprocessual e autocompositivo, busca superar as deficiências inerentes à via processual e ao encarceramento, à medida que norteia um modelo de resolução de conflitos célere, despenalizador e eficiente, capaz de salvaguardar, de forma mais ampla, a dignidade da pessoa humana e os interesses do Estado relativos à repreensão da criminalidade e a otimização dos recursos.

Quanto ao perfil social dos acordantes, predominou o quadro formado por homens, não jovens, não oriundos de antecedentes criminais, empregados e de classes sociais diversificadas. Esse cenário reforça a predominância da prática de crimes por homens, observável a nível nacional. Ademais, o domínio de não jovens, que não advêm de uma “carreira criminosa”, é resultado das condicionantes do instituto, as quais restringem a sua utilização para crimes de pequeno e médio porte e para indivíduos que não sejam reincidentes. Por fim, ao ser aplicável a uma grande diversidade de crimes, o acordo de não persecução penal mostra-se capaz de abranger diferentes classes sociais.

Percebe-se que a proposta do referido instituto penal negocial é possibilitar a despenalização para indivíduos que não cometem crimes de forma habitual e de grande gravidade. Dessa forma, apresenta-se como importante fator de acesso à justiça ao ser utilizado para atingir o melhor resultado social diante das particularidades dos litígios.

Com relação aos aspectos procedimentais, o acordo de não persecução penal é realizado de duas formas distintas na Comarca de Mossoró/RN, a primeira em audiência ministerial, contendo a presença somente do representante do Ministério Público e do investigado, acompanhado do seu defensor, e a segunda contendo a presença destes e do juiz. A dicotomia entre esses formatos de realização do acordo de não persecução penal impacta em sua celeridade. Nos acordos realizados pelo segundo formato, quais sejam 11 (onze), todos os atos foram realizados em uma única audiência, ou seja, a negociação e o firmamento do acordo pelas partes, seguido do requerimento de homologação pelo promotor e o proferimento da decisão pelo juiz. Por sua vez, dos 39 (trinta e nove) acordos realizados pelo primeiro formato, em 21 (vinte e uma) oportunidades, o lapso temporal entre a realização do acordo e o proferimento da decisão de homologação pelo juiz competente referiu-se a cerca de 01 (um) a 10 (dez) meses.

O fomento à utilização do segundo formato mostra-se pertinente, pois possibilita o início imediato da fase de cumprimento do acordo, fator que intensificaria a celeridade e, conseqüentemente, a eficiência do instituto, a qual, na presente pesquisa, já se mostra satisfatória, uma vez que a maior parte dos acordos foram cumpridos ou estão em regular cumprimento.

Além disso, os acordos de não persecução penal na Comarca de Mossoró/RN sofrem pouca interferência do Poder Judiciário. A respeito dos 50 (cinquenta) acordos analisados, apenas 01 (um) não foi prontamente homologado e ensejou a interposição de recurso. Além disso, em 39 (trinta e nove) acordos as respectivas decisões de homologação se deram sem a realização de audiência, em contrariedade ao art. 28-A, § 4º, do Código de Processo Penal.

O entendimento adotado na Comarca de Mossoró/RN subordina a realização da audiência à existência de indícios que levem o juiz a suspeitar de ilegalidade na celebração da avença ou de ausência de voluntarie-

dade do investigado na sua aceitação. Dessa forma, a relativização da obrigatoriedade do Poder Judiciário de exercer o controle de legalidade e de voluntariedade do acordo de não persecução penal importa na restrição a um mecanismo de proteção às garantias do investigado.

Em relação às condições, a medida de prestação pecuniária constitui a condição mais pactuada nos acordos de não persecução penal realizados na Comarca de Mossoró/RN. Nesse contexto, ressalta-se, principalmente, que a baixa aplicação de medidas de prestação de serviço à comunidade ou outra medida de igual finalidade restaurativa inviabilizam a função reeducativa e preventiva do instituto. Dessa forma, o Ministério Público deve adotar, em maior proporção, medidas aptas a reduzir ao máximo as oportunidades de reincidência.

Referências

ANDRADE, Flávio da Silva. *Justiça penal consensual: controvérsias e desafios*. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

ARANTES, Francine Nunes. *Justiça consensual e eficiência do processo penal*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26360/1/ulfd132654_tese.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

BERGAMASCHI, André Luís. *Releitura crítica dos meios consensuais como forma de acesso à justiça*. 2019. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2021*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Regras de Tóquio: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade*. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017*. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n. 183, de 24 de janeiro de 2018*. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 20449, 24 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de

1995; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 3, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o estatuto da juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 5, 6 jan. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, p. 15033, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 1, 24 dez. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*: INFOPEN, dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-analiticos/br/brasil-dez-2021.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

BROWN, Ketanji Onyika. *The hand of oppression: plea bargaining processes and the coercion of criminal defendants*. 1992. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Artes) - Harvard College, Cambridge, 1992.

CAPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

DAHER, Lenna. Acesso à justiça e a atuação negocial do Ministério Público na tutela da probidade administrativa: a importância de se definirem parâmetros institucionais para a efetividade dos acordos. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, n. 50, p. 11-40, 2017. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/acesso-a-justica-e-a-atuacao-negocial-do-ministerio-publico-na-tutela-da-probidade-administrativa-a-importancia-de-se-definirem-parametros-institucionais-para-a-efetividade-dos-acordos>. Acesso em: 29 set. 2022.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MASI, Carlos Velho. O acordo de não persecução penal como ferramenta político criminal de despenalização dos crimes de médio potencial ofensivo. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 26, p. 264–293, 2020. Disponível em: <https://revistadpers.emnuvens.com.br/defensoria/article/view/36/25>. Acesso em: 29 set. 2022.

MELO, Caio Vanuti Marinho de. *Parâmetros constitucionais da colaboração premiada*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/32818/1/Parametrosconstitucionaiscolaboracao_Melo_2021.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MILHOMEM, Leonardo Dantas; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Justiça criminal negociada como resposta penal alternativa. *Revista dos Tribunais*, v. 318, p. 51–74, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/50990490/Justi%C3%A7a_criminal_negociada_como_resposta_penal_alternativa. Acesso em: 29 set. 2022.

NARDELLI, Marcela Alves Mascarenhas. A expansão da justiça negociada e as perspectivas para o processo justo: a plea bargaining norte-americana e suas traduções no âmbito da civil law. *Revista Eletrônica de Direito Processual*: REDP, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 356, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/14542>. Acesso em: 29 set. 2022.

SILVA JUNIOR, Walter da; HAMILTON, Olavo (org.). *Pacote anticrime*: temas relevantes. Natal: OWL, 2021.

VALENÇA, Arthur M. F. *et al.* *Bases e fundamentos da justiça penal negociada*: uma tendência inevitável no direito processual penal brasileiro. São Paulo: USP, 2019. *E-book*. Disponível em: <http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2019/08/EBook-Laboratorio-.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. As tendências de expansão da justiça criminal negocial em âmbito internacional: a barganha como instituto importado em convergências entre sistemas. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 19, n. 76, p. 153-173, 2020. Disponível em: <http://www.itecrs.org/en/edicoes/ano:2020/titulo:v19n76p153-173>. Acesso em: 29 set. 2022.

VIÉGAS, R. N. A construção legal-institucional da resolução negociada de conflito no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 34, n. 99, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Dcx3yLfDTyKxvzk3WkJfPYr/?lang=pt#>. Acesso em: 20 fev. 2023.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O Estado e seus inimigos:

autoritarismo, estado de exceção e
deslegitimação dos sistemas penais
nos estados de direito

The State and its enemies:

authoritarianism, state of exception
and delegitimation of the criminal
systems in the rule of law's scope

Isadora Ribeiro Correa

Marcos César Botelho

Luiz Fernando Kazmierczak

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

O Estado e seus inimigos: autoritarismo, estado de exceção e deslegitimação dos sistemas penais nos estados de direito*

The State and its enemies: authoritarianism, state of exception and delegitimation of the criminal systems in the rule of law's scope

Isadora Ribeiro Correa**

Marcos César Botelho***

Luiz Fernando Kazmierczak****

Resumo

Este artigo assenta-se no direito penal, e consiste em crítica ao poder punitivo do Estado com base teórica na criminologia, política e filosofia. Buscou-se pensar sobre práticas penais contemporâneas a partir do conceito de inimigo, de Zaffaroni, partindo de estudos sobre autoritarismo e alcançando a relação de ambos a partir da Teoria de Agamben sobre Estado de Exceção. O objetivo foi buscar relações entre autoritarismo de sistemas penais e o uso de práticas consentidas em momentos de exceção no âmbito de Estados Democráticos, de forma a definir o mérito de tais condutas no direito penal de inimigo e os episódios socioculturais penalmente relevantes que decorrem da intersecção dessas temáticas. O problema que orientou a pesquisa foi o seguinte: qual a relação entre o direito penal de inimigo e o Estado de Exceção permanente na suspensão continuada de direitos dos supostos inimigos em Estados Democráticos de Direito? O método utilizado foi o dedutivo, com base no qual realizou-se um estudo descritivo e relacional dos conceitos envolvidos, através do procedimento de revisão bibliográfica. A pesquisa resultou na confirmação da hipótese de que há uma deslegitimação do discurso penal com base nas práticas de exceção voltadas para os inimigos do Estado, existentes no plano fático e invisíveis no plano jurídico. A contribuição do trabalho para o campo de pesquisa reside na necessidade de se pensar o direito e as práticas penais contemporâneas enquanto mecanismos de controle social, para que se possa superar a lógica de exclusão vigente nos sistemas penais.

Palavras-chave: direito penal do inimigo; autoritarismo; estado de exceção; sistema penal; estado de direito.

Abstract

This research is located in criminal law, and consists of a punitive power of the State's critique from theoretical bases of criminology, politics and philosophy. We seek to think about contemporary criminal practices from

* Recebido em: 14/01/2023

Aprovado em: 15/06/2023

** Mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica e bacharela em Direito, pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Bolsista de Pós-graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

E-mail correa.isadoraribeiro@gmail.com Orcid <https://orcid.org/0000-0003-1311-5336>.

*** Doutor em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino (ITE Bauru/SP). Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Jaú (FADIJA). Graduado em Análise e Desenvolvimento de Sistemas pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Professor Adjunto na Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), na Graduação e no Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica.

E-mail mc_botelho@yahoo.com.br Orcid <https://orcid.org/0000-0002-0985-9132>.

**** Doutor em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Ciência Jurídica e graduado em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Professor Adjunto na Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), na Graduação e no Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica. Professor bolsista ERASMUS+ no ano de 2022 na Universidad de Murcia/Espanha.

E-mail lfkaz@uenp.edu.br Orcid <https://orcid.org/0000-0003-0653-6255>.

the concept of enemy, by Zaffaroni, starting from studies on authoritarianism and reaching the relationship of both from the theory of Agamben, about State of Exception. The objective was to search for relations between authoritarianism of criminal systems and the use of practices consented in moments of exception within the scope of Democratic States, in order to define the merit of such conducts in the enemy's criminal law and the sociocultural episodes relevant criminally that results from the intersection of these themes. The problem that guided the research was: what is the relationship between the enemy's criminal law and the permanent State of Exception in the continued suspension of rights of the assumed enemies in Democratic States of Law? The method used was the deductive one, from which we carried out a descriptive and relational study of the concepts and theories involved, through the bibliographic review procedure. The research resulted in the confirmation of the hypothesis that there is a delegitimization of criminal discourse from the exception practices aimed at the enemies of the State, existing on the factual level and invisible on the legal level. The contribution to the field of research resides in the need to think about law and contemporary criminal practices as mechanisms of social control, so that the logic of social exclusion in criminal systems can be surpassed.

Keywords: enemy's criminal law; authoritarianism; state of exception; criminal system; rule of law.

1 Introdução

Este artigo assenta-se no direito penal, e consiste em crítica ao poder punitivo com base teórica na criminologia, política e filosofia. Sua construção ocorreu com base em estudos teóricos e debates semeados na disciplina de Teorias Políticas, ministrada em nosso Programa de Pós-Graduação. Nessa exposição, buscou-se aliar o principal objeto de estudo — as práticas e punições penais contemporâneas — ao conceito de inimigo, na formulação de Eugenio Raúl Zaffaroni, partindo de estudos progressos que se realizou sobre autoritarismo e alcançando a relação de ambos com base na Teoria de Giorgio Agamben sobre Estado de Exceção.

O objetivo da pesquisa foi o de buscar possíveis relações entre o autoritarismo de sistemas penais e o uso de práticas consentidas em momentos de exceção no âmbito de Estados democráticos, de forma a definir o mérito de tais condutas sobre o fenômeno do direito penal de inimigo e os episódios socioculturais penalmente relevantes que decorrem da intersecção dessas temáticas.

Ao final, pretendeu-se alcançar uma resposta, mesmo que temporária, ao seguinte problema: qual a relação entre o direito penal de inimigo e o Estado de Exceção permanente na suspensão continuada de direitos dos supostos inimigos em Estados democráticos? A hipótese a ser confirmada ou falseada se assenta na possibilidade de uma deslegitimação do discurso penal com base nessas práticas, que existem e são largamente difundidas no plano fático, porém inexistentes no plano jurídico.

Para atingir o objetivo geral, apresentou-se como ocorre a prática do autoritarismo em sistemas penais democráticos. Demonstra-se como opera o Estado de Exceção com relação à suspensão democrática de direitos e à caracterização de um inimigo a ser combatido pelo Estado por meio do direito penal e por intermédio da segurança pública e, por fim, buscou-se auferir se há relação entre o direito penal de inimigo e a permanência do fenômeno Estado de Exceção com a deslegitimação do sistema penal.

Para realizar todo o exposto, utilizou-se do método científico de abordagem dedutivo, com base no qual se intencionou realizar um estudo descritivo e relacional dos conceitos e teorias envolvidos. Ao longo de toda a pesquisa, utilizou-se o procedimento de revisão bibliográfica, cujo foco restou sobre os seguintes textos: O inimigo no direito penal, de Eugenio Raúl Zaffaroni, e Estado de Exceção, de Giorgio Agamben.

Para adentrar neste tema, elucidou-se uma questão semântica que denuncia Zaffaroni, ao mencionar que o sujeito gramatical *direito penal* é utilizado para abordar três sentidos diferentes: o poder punitivo do Estado,

a legislação penal e a doutrina jurídico-penal. E que, enquanto o poder punitivo é realizado por agências executivas do Estado e seu estudo é objeto da criminologia e sociologia, a legislação penal é produzida pelos legisladores competentes e o seu estudo, destinado à prática jurídica e docência, corresponde ao direito penal enquanto ciência, saber jurídico. Sendo assim, se pode falar sobre o inimigo nesses três níveis semânticos diferentes¹. Este artigo se refere ao direito penal no sentido de poder punitivo detido pelo Estado.

Ainda, é importante ressaltar que o estudo se inscreve numa análise macrosociológica, não restando sobre um recorte territorial específico. Porém, a bibliografia analisada se trata, principalmente, de escritos da epistemologia latino-americana, e descreve fenômenos do sistema penal desse espaço. É salutar considerar que, apesar das especificidades encontradas em sistemas penais de país para país — e até mesmo de estado para estado, em caso de territórios componentes de um vasto país, como o Brasil —, o fenômeno punitivo moderno, que constitui o principal objeto de estudo neste artigo, possui nuances criminológicas muito semelhantes no universo ocidental atual. Quando pertinente ao problema de pesquisa, ressaltam-se características de recortes de espaço determinados.

2 Autoritarismo em sistemas penais democráticos modernos e contemporâneos

De início, é importante ressaltar que este estudo sobre o termo *autoritarismo* perdura por algum tempo, e considera-se que esteja distante de ser esgotado, dada a complexidade do fenômeno. Sua aparição é passível sempre que se tratar sobre práticas dos sistemas penais modernos.

Em *Autoritarismo no sistema penal brasileiro – releitura garantista*², parte-se dos estudos de Christiano Falk Fragoso³ para compreender o autoritarismo, tese apresentada para, brevemente, analisar esse primeiro conceito. Auferiu-se que Fragoso afirma que o “exame conceitual de autoritarismo supõe a análise de termos *lato sensu* a ele ligados, como poder e autoridade, e o estudo do sistema penal supõe a análise do direito em si, já que se trata de um sistema concebido e sustentado por normas e discursos jurídicos”⁴.

Após estudo individual de cada um — autoridade, poder e direito —, conclui-se que o fundamento da autoridade em Estados modernos é a razão, a qual se expressa por meio de leis e normativas positivadas pelos Estados como expressão de seu poder soberano. O autoritarismo, nesse sentido, consiste nos excessos da prática desses três institutos simultaneamente⁵.

Fragoso, ainda, incita a visualizar quatro perspectivas de análise do autoritarismo — diferentes, porém próximas entre si —, sendo elas o autoritarismo como abuso de autoridade, autoritarismo como estrutura de regime político, autoritarismo como ideologia política e autoritarismo psicológico-social. Importante, ainda, destacar que a aparição do fenômeno não demanda a presença simultânea de todas as quatro perspectivas⁶.

¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 26-27.

² CORREA, Isadora Ribeiro. *Autoritarismo no sistema penal brasileiro: releitura garantista*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.uenp.edu.br/>. Acesso em: 01 dez. 2022.

³ FRAGOSO, Christiano Falk. *Autoritarismo e sistema penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

⁴ CORREA, Isadora Ribeiro. *Autoritarismo no sistema penal brasileiro: releitura garantista*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.uenp.edu.br/>. Acesso em: 01 dez. 2022. p. 14.

⁵ CORREA, Isadora Ribeiro. *Autoritarismo no sistema penal brasileiro: releitura garantista*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.uenp.edu.br/>. Acesso em: 01 dez. 2022. p. 18-19.

⁶ FRAGOSO, Christiano Falk. *Autoritarismo e sistema penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. p. 63-64.

De forma sumária, o autoritarismo como abuso de autoridade consiste, literalmente, no abuso de um poder conferido a alguém que ocupe cargo ou função, ou o abuso pode ser conferido no processo que constitui ou atribui o poder de autoridade àquela pessoa⁷. Já o autoritarismo como estrutura de regime político consiste num regime que privilegie a decisão pela autoridade governamental, de maneira que as instituições representativas sejam relegadas a uma posição secundária e com mínima autonomia⁸.

Em sequência, o autoritarismo como ideologia política é exercido por meio da negação de igualdade entre as pessoas, privilegiando modelos hierárquicos e exaltando componentes autoritários de personalidade. Ademais, a pretexto de se conservar tradições e ordens hierárquicas, perpetua a desigualdade social⁹. Por último, o autoritarismo em sentido psicológico-social diz respeito às causas e características, individuais ou coletivas, de condutas autoritárias e inclinações psicológicas ao exercício autoritário de poder ou autoridade¹⁰.

Fragoso afirma que “o autoritarismo é, sim, elemento essencial, estrutural a todo e qualquer sistema penal”, e que o que pode divergir são as causas, modalidades e graus de sua manifestação¹¹. Por ser o direito um “instituto normativo dotado de auto capacidade de coação, que abriga convergências de poder e autoridade como expressão de uma força política legítima em curso”, o autoritarismo consegue acessar o uso das forças legítimas e ilegítimas contra o povo, via validação da ordem jurídico-penal vigente¹².

O sistema penal é composto por agências que possuem o atributo da autoexecutoriedade e, mesmo que as leis vigentes autorizem certas práticas, há uma grande margem de discricionariedade autorizada pela lei penal na imposição da criminalização primária ou imposta pela subjetividade de práticas do cotidiano, em que ocorrem as abordagens definidas como criminalização secundária. Toma-se conhecimento de que o Estado se excede e se torna aquele que delinque no momento em que toma por pretexto o combate e repressão à violência dos civis por meio das agências penais e, desse modo, o autoritarismo do sistema penal passa a residir no ato de delinquir sob a proteção do Estado. Os padrões subjetivos que permeiam as criminalizações primária e secundária calham na seletividade e estigmatização, formando a imagem do inimigo do sistema penal, aquele que deve ser combatido¹³.

Ainda, Fragoso alerta que ideologias e pré-disposições psicológicas ao autoritarismo podem existir independentemente do regime político do Estado, podendo ser abrigadas por atos legislativos editados no âmbito de democracias¹⁴. A partir da compreensão sobre o autoritarismo, conclui-se que, ao contrário do que se pensa comumente, “um regime político democrático não é um local seguro e inabalável em relação ao autoritarismo”, e que “decisões políticas e normas jurídicas proferidas no âmbito de regimes democráticos podem ser ou não encobertas pela pecha do autoritarismo”¹⁵.

⁷ FRAGOSO, Christiano Falk. *Autoritarismo e sistema penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. p. 63-66.

⁸ STOPPINO, Mário. Autoritarismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1. p. 94-104.

⁹ STOPPINO, Mário. Autoritarismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1. p. 94-104.

¹⁰ FRAGOSO, Christiano Falk. *Autoritarismo e sistema penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. p. 64.

¹¹ FRAGOSO, Christiano Falk. *Autoritarismo e sistema penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. p. 118.

¹² CORREA, Isadora Ribeiro. *Autoritarismo no sistema penal brasileiro: releitura garantista*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.uenp.edu.br/>. Acesso em: 01 dez. 2022. p. 27.

¹³ CORREA, Isadora Ribeiro. *Autoritarismo no sistema penal brasileiro: releitura garantista*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.uenp.edu.br/>. Acesso em: 01 dez. 2022. p. 27-28.

¹⁴ FRAGOSO, Christiano Falk. *Autoritarismo e sistema penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. p. 105.

¹⁵ CORREA, Isadora Ribeiro. *Autoritarismo no sistema penal brasileiro: releitura garantista*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.uenp.edu.br/>. Acesso em: 01 dez. 2022. p. 22.

Serrano evidencia que “as marcas do Estado autoritário acompanham todo o percurso da história humana, mesmo após as revoluções democráticas, [...], o que muda, no entanto, são as formas dos discursos de justificação/legitimação do autoritarismo estatal”. Entre outros motivos, isso é o que reduz o Estado de Direito, enquanto projeto humano e político, a uma abstração nunca realizada por completo no plano fático em sociedades conhecidas, em função da não efetivação de valores democráticos essenciais de maneira universal em determinado país e num dado período histórico, a todos que a ele pertençam ou nele residam¹⁶.

Nessa direção, Eugenio Raúl Zaffaroni considera que, ao afirmar que uma democracia não é viável sem um judiciário democrático, a tendência é cair num reducionismo da questão. É natural que esse descompasso gere incompatibilidade no grau democrático de um Estado, porém a deterioração da democracia não é matemática: judiciário pouco democrático não significa Estado pouco democrático. Para Zaffaroni, então, o judiciário é um poder que opera num ambiente e mantém relacionamentos com outros sistemas e subsistemas, e, em algumas sociedades, os defeitos do judiciário podem ser compensados pelo ambiente, em fatores econômicos, culturais e políticos, em termos de educação, saúde, bem-estar, entre outros. E a totalidade deste conjunto é o que determina se seria esta sociedade mais ou menos democrática, ou seja, o nível de sua democracia¹⁷.

Logo, pode-se dizer que as estruturas judiciais — penais ou não — são influenciadas e influenciam as demais esferas de poder e convivência humana. Portanto, o excesso de ação ou a omissão estatal por meio do poder penal não é originada apenas na identificação de uma conduta humana com algum tipo penal, do mesmo modo que o enquadramento de conduta na lei penal não fica restrito ao sistema penal. Isso porque há uma ambientação político-estrutural socialmente configurada, a qual o autoritarismo integra, que reflete na elaboração legislativa, bem como há reflexão de estruturas autoritárias nos atos das agências penais, desde a abordagem policial, passando pelo julgamento, condenação e chegando ao ambiente de execução de penas¹⁸.

Ou seja, a origem e as repercussões da criminalização penal não se restringem ao sistema, mas, simultaneamente, *derivam da e auxiliam a compor a* conjuntura sociocultural e política de uma sociedade. Portanto, manifestações autoritárias no sistema penal não nascem apenas dentro dele e, quando nascem, a ele não se restringem. Os conceitos e padrões de práticas penais constituem elementos da cultura humana e, no âmbito de um Estado, são *emprestados a* ou *apropriados por* outras esferas de vivência social. Devido a isso, se obtêm os reflexos negativos da criminalização, do aprisionamento e da exclusão social de pessoas às quais se impuseram penas.

Em sequência, Fragoso conclui que os seguintes pontos demonstram a estruturalidade da relação do autoritarismo com sistemas penais: a seletividade e atuação predominantemente a partir de estereótipos, a existência de sistemas penais subterrâneos¹⁹, manifestações de poder punitivo de maneira ilegal, irracional ou inconstitucional, e a existência da pulsação de um estado de polícia no interior dos Estados de Direito²⁰. Na lógica da seletividade penal, Zaffaroni, Alagia e Slokar definem como estereótipos criminais a construção da fisionomia delinquente, de fundo racista, classista, xenófobo e sexista, que se imprime no imaginário coletivo por influência das agências de comunicação. E, então, quem portar tais características correrá o perigo

¹⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina*. São Paulo: Alameda, 2016. p. 15-17.

¹⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Estructuras judiciales*. Buenos Aires: Ediar, 1994. p. 15.

¹⁸ CORREA, Isadora Ribeiro. *Autoritarismo no sistema penal brasileiro: reeleitura garantista*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.uenp.edu.br/>. Acesso em: 01 dez. 2022. p. 28.

¹⁹ Christiano Falk Fragoso define como sistema penal subterrâneo os delitos cometidos por operadores e autoridades das agências policiais ou judiciais do sistema penal, pois considera que todas essas agências exercem um poder punitivo fora dos parâmetros do que se tem por legalidade. E isso, de maneira natural, causa o fomento de empresas ilícitas por parte do próprio poder punitivo, o que pode soar como paradoxo no direito, mas nunca para as ciências políticas e sociais, as quais admitem e confirmam que agências que possuem poder discricionário como prática institucionalizada acabam por abusar desta prerrogativa.

²⁰ FRAGOSO, Christiano Falk. *Autoritarismo e sistema penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. p. 110-119.

da seletividade criminalizante, automaticamente e sem a necessidade de comissão ou omissão criminosa, fenômeno metaforizado como o *uniforme de cliente* do sistema penal²¹.

Pedro Estevam Alves Pinto Serrano afirma que, no Brasil contemporâneo, “a figura do inimigo deixou de estar dispersa por toda sociedade e hoje identifica-se, sobretudo, com a figura mítica do bandido, o agente da violência que quer destruir a sociedade”, e concorda que, na América Latina, a figura do bandido é associada diretamente à condição social de pobreza²². Nesse sentido, aos pontos de Fragoso supracitados, adiciona-se a desproporção ou exacerbação de penas impostas a crimes enquadrados pela Lei de Drogas e os cometidos sem violência ou grave ameaça ligados ao bem jurídico patrimônio. Isso porque, tendo em vista o viés econômico — ou, inclusive, de subsistência — das condutas citadas, aparenta que a seletividade penal contra pobres está ratificada pela própria legislação.

Concorda-se com a afirmação de Zaffaroni, Alagia e Slokar de que a sociedade e as agências de execução penal aguardam para que os inimigos delinquam e, se não o fazem, sente-se ira devido à grande quebra de expectativa, a expectativa criada sobre os inimigos do Estado²³. Em decorrência de tais afirmações, exploraram-se adiante os conceitos de direito penal de inimigo e discorre-se sobre seus usos no Estado de Exceção exercidos sob o título de democráticos.

3 Construção do inimigo, suspensão democrática e exceção no estado de direito

Quanto ao conceito de inimigo, desenvolveu-se este, inicialmente, na modernidade por Carl Schmitt, no campo da teoria política, e posteriormente por Günther Jakobs, que não formula seu pensamento com base no sistema jurídico, tampouco no sistema político, especificamente. Jakobs determina que a figura do inimigo funciona como oposição à figura do cidadão, de forma que o direito penal para aquele é dotado de violência silenciosa e o direito penal para este cidadão consiste na comunicação sobre a vigência de normas jurídicas²⁴.

Em meio a muitos outros significados, Jakobs define o direito penal do inimigo como um direito de exceção e um direito à necessidade do Estado de Direito, concordando que somente é possível determiná-lo como direito penal do inimigo se houver o contexto de Estado de Direito, pois considera que os inimigos são múltiplos num Estado de Não Direito, de maneira que, nesse contexto, o inimigo não poderia ser considerado a exceção²⁵.

Zaffaroni, n’*O inimigo no Direito Penal*, busca demonstrar que é intolerável a categoria de inimigo no direito penal — ou qualquer outro ramo — ordinário, quando num contexto de Estado Constitucional de Direito, e que esse tipo de tratamento jurídico somente poderia ser conferido sob direito de guerra, com a ressalva de que nem mesmo nessa situação se deve privar alguém de sua condição de pessoa. De acordo com a teoria política, Zaffaroni desenvolve que a formulação de um inimigo da sociedade somente pode ser compatível a um Estado absoluto, e considera que certos movimentos do direito penal a um expansionismo se põem como obstáculos do absolutismo que dificultam a realização de Estados Constitucionais de Direito por meio

²¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; SLOKAR, Alejandro; ALAGIA, Alejandro. *Manual de Derecho Penal*. 2. ed. Buenos Aires: Ediar, 2007. v. 1. p. 12.

²² SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina*. São Paulo: Alameda, 2016. p. 163-165.

²³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; SLOKAR, Alejandro; ALAGIA, Alejandro. *Manual de Derecho Penal*. 2. ed. Buenos Aires: Ediar, 2007. v. 1. p. 12.

²⁴ JAKOBS, Günther. *Direito penal do inimigo*. Trad. Gercélia Batista de Oliveira Mendes. In: MOREIRA, Luiz; OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 25.

²⁵ JAKOBS, Günther. *Direito penal do inimigo*. Trad. Gercélia Batista de Oliveira Mendes. In: MOREIRA, Luiz; OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 27.

da doutrina penal²⁶. Por ser a formulação de Zaffaroni a mais condizente com o problema apresentado nesta pesquisa, buscou-se trazer sua conceituação sobre inimigo.

Para explicar a origem do termo, Zaffaroni remonta a Carl Schmitt, apontando que o conceito de inimigo tem origem no direito romano, numa distinção entre as figuras de *inimicus* e *hostis*, segundo a qual o primeiro seria uma espécie de inimigo pessoal e o segundo, um inimigo político, “em relação ao qual é sempre colocada a possibilidade de guerra como negação absoluta do outro ser ou realização extrema da hostilidade”. Esse *hostis* considerava-se alheio à comunidade, absolutamente carecido de direitos²⁷.

Dessa categoria de inimigos, muitas ramificações foram geradas. O que mais interessa ao estudo do poder punitivo é o *hostis judicatus*, uma espécie aberta à definição do poder político vigente à época, da qual participam os inimigos políticos, ou melhor dizendo, os inimigos declarados. Declarados, pois o poder político assim os declara, e lhes confere o tratamento que é vedado aos cidadãos. Interessa ao poder punitivo porque, de acordo com Zaffaroni, esta figura nunca desapareceu do padrão de operacionalização do poder punitivo e da teoria jurídico-penal, apesar de ter tido poucas aparições, as quais foram mascaradas por nomes e figuras. E, por fim, porque penetrou no pensamento moderno de juristas, teóricos políticos e filósofos²⁸.

Nesse movimento, o *hostis* atual sofre contenção enquanto representação de perigo, na estrita medida da necessidade que se tem de neutralizá-lo, e Zaffaroni considera tal neutralização uma limitação do Estado de Direito em relação a essas pessoas. Entretanto, reconhece que, para os *teóricos da exceção*, sempre há uma necessidade ou exceção a ser evocada, desprovida de limites e de leis, o que torna essa medida de necessidade uma criatura sem limites, visto que estabelecida por detentores de poder. O juízo de periculosidade é mantido em aberto, ao critério dos detentores de poder, e a contenção dos inimigos depende da subjetividade de poderosos²⁹.

Encontraram-se, nesse ponto, suficientes instrumentos conceituais para relacionar a temática do autoritarismo à da eleição do inimigo por parte do Estado. Como mencionado no capítulo anterior, o autoritarismo se oculta na prática simultânea de autoridade e poder por meio do direito, e consegue acessar o uso de força contra os cidadãos e contra seus inimigos, com legitimação do próprio ordenamento jurídico. Por esse motivo, mesmo que o Estado se coloque a delinquir, sua própria fisionomia de legalidade oculta as ações indignas de publicidade.

Tempos atrás soava abstrata a afirmação de que certos perfis são mais recrutados pelo poder punitivo que outros. Todavia, muitos são os estudos teóricos e práticos acerca dessa questão, devido aos quais, atualmente, se pode afirmar que sim, há favoritos à persecução penal, e essa escolha do Estado é protegida pelo sistema jurídico-político que configura a construção social.

A tendência moderna à expansão do poder punitivo é considerada por Zaffaroni uma transformação regressiva da política penal, que considera que há uma recorrência na evocação de emergências que justificam posturas jurídicas de Estado de Exceção. Dessa maneira, se avança contra um direito penal de garantias, antecipando barreiras de punição de forma que as consequências jurídicas sejam desproporcionais e haja debilitação de garantias processuais e da identificação de pessoas a quem o direito penal se dirige, visto que esse regresso das políticas criminais se movimenta ao direito penal de autor³⁰.

O povo pede por mais severidade do sistema penal sempre que se depara com casos de crimes graves e evidentes, motivado pela sensação de medo e pelo sensacionalismo midiático diante dos riscos sociais que surgem a cada dia, e a partir desse expansionismo, a sociedade se vê diante de um discurso penal que lhe agrada e deposita nele a expectativa de pacificação social. Dessa maneira, se origina a visão de direito penal

²⁶ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 12-13.

²⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 21-22.

²⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 23-24.

²⁹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 24-25.

³⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 13-14.

como instrumento ontológico de crueldade e vingança, como forma de combate a pessoas que se encaixam no estereótipo de criminalidade, de maneira a reforçar a sensação de que as estruturas repressivas promovem a segurança por meio do Estado³¹.

O inimigo, então, tem sua condição de pessoa negada pelo direito, por ser visto como mero ente perigoso, uma não pessoa, enquanto a imagem do cidadão é a portadora do título de pessoa. Em razão da dicotomia, privam-se as não pessoas que representam o perigo de alguns direitos individuais: essa é a principal incompatibilidade de tratamento humano com os princípios do Estado de Direito, para Zaffaroni. Apesar de terem conservados certos direitos de caráter mais genérico, como de contrair matrimônio por exemplo, as não pessoas têm sua condição de pessoa anulada não exatamente pela *categoria de direitos* que lhe são retirados, e sim pela *razão* que fundamenta a supressão de direitos³².

A supervalorização da segurança e a sensação de que se tem certeza acerca da conduta futura das não-pessoas que representam o perigo terminam por despersonalizar toda a sociedade, a pretexto de protegê-la. A segurança sobre condutas futuras se torna um pretexto de legitimação do controle social punitivo³³. Nesse mesmo sentido, Serrano concorda que há uma construção discursiva posterior à evocação do inimigo e que o medo levado à sociedade por essa figura faz com que se origine o apelo a um Estado autoritário que, como medida de contenção do inimigo, lhe suspende a proteção política e jurídica, e lhe priva de direitos fundamentais³⁴. Essa privação de direitos consiste numa suspensão democrática a nível individual, especificamente em relação à pessoa do inimigo.

Nessa lógica, Giorgio Agamben afirma que, por meio do Estado de Exceção — no sentido prático, não necessariamente técnico —, se pode definir um totalitarismo moderno, que instaura situações em que se torna possível eliminar adversários políticos e categorias de cidadãos que não sejam integráveis, de alguma forma, ao sistema político. Isso ocorre em grande escala em Estados sob o título de democráticos. Dessa maneira, torna-se o Estado de Exceção um paradigma de governo dominante na política moderna e contemporânea, por meio do deslocamento de sentidos de medidas que deveriam ser apenas provisórias e excepcionais, mas acabam por se reverter a técnicas de governo³⁵.

A exceção se caracteriza como o que está excluído da norma geral, mas permanece se relacionando com a norma quando age de maneira a suspendê-la. Assim, Agamben elucida que “o estado de exceção não é, portanto, o caos que precede a ordem, mas a situação que resulta da sua suspensão”³⁶. Ao suspender-se, a regra abre espaço para a exceção, e essa essência de convivência entre exceção e regra é o que mantém a regra nesse *status*³⁷. Nesse sentido, Oliveira e Maia ensinam que

o que acontece no estado de exceção é a criação de uma situação que não pode ser delineada como uma situação de fato já que é criada pela simples suspensão da norma; ao mesmo tempo, não pode ser enquadrada como uma situação de direito, ainda que seja possível sobre ela a vigência da lei. Portanto, entre elas é estabelecido um limiar — o estado de exceção — entre fato e direito, natural e jurídico. E neste limiar, no espaço da vida nua, o soberano transita livremente.³⁸

Ou seja, o Estado de Exceção encontra-se numa zona sem reconhecimento jurídico, e não pode se tornar nem fato e nem direito, formalmente. Operando como suspensão da ordem jurídica, o Estado de Exceção

³¹ ALVES, Fernando de Brito; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. O Direito Penal diante da sociedade de risco: a criminalização motivada pelo medo. *Conpedi Law Review*, v. 2, n. 4, p. 36-57, 2016. p. 37.

³² ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 18.

³³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 15-21.

³⁴ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina*. São Paulo: Alameda, 2016. p. 67.

³⁵ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 13.

³⁶ AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002. p. 25.

³⁷ AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002. p. 26.

³⁸ OLIVEIRA, Diogo Mariano Carvalho; MAIA, Jorge Sobral da Silva. A crise de (ir)racionalidade do sistema penal: a dessubjetivação do “outro” no estado de exceção das sociedades pós-disciplinares. *Revista Jurídica Cesumar*, Maringá-PR, v. 18, n. 2, p. 393-428, maio/ago. 2018. p. 420.

se camufla para levar Estados de Direito a um patamar de indeterminação entre a democracia e o absolutismo³⁹, devido a práticas autoritárias como a ação orientada por um direito penal de autor em detrimento do direito penal dos fatos, por exemplo. Dessa forma, cria-se a necessidade virtual de se construir a figura do inimigo.

Para Zaffaroni, o fenômeno que conecta a doutrina penal com a teoria política, nesse sentido, é o processo de concentração de capital e a busca constante por mais rendimentos sem a observação de obstáculos éticos e físicos e, ainda mais, porque considera que o apelo à presença de um inimigo do direito penal em determinada sociedade possui e sempre possuiu caráter político⁴⁰.

Preconceito e discriminação rondam a atuação do Estado no aspecto segurança pública. A vulnerabilidade social acaba por enfraquecer espaços públicos e ensejar a atuação seletiva da polícia no momento da criminalização secundária, baseando-se em aspectos como a condição econômica e posição social, e outros que dizem respeito à cultura, como religião, nacionalidade e etnia. Importante ressaltar que o tratamento penal e a segregação social são muito diferentes no tratamento dispendido a minorias e grupos vulneráveis, já que as garantias constitucionais destes podem ser totalmente suprimidas quando comparadas às garantias de pessoas que praticam a criminalidade econômica típica, os populares crimes de “colarinho branco”⁴¹.

Vários podem ser os tipos de manifestações de Estado de Exceção na pauta democrática. Conforme Pedro Serrano, em países da América Latina, pode-se constatar, desde o início do presente século, que a maneira de se utilizar do Estado de Exceção se constata na existência concomitante de dois modelos de Estado, um formalmente democrático de direito e um estado de polícia autoritário e de exceção nas periferias dos centros urbanos, em que se habita a maior parte da população pobre. E isso se deve à caracterização do inimigo na exata figura do bandido, sempre associado a estereótipos da condição social de pobreza⁴².

Esse bandido “não é tratado como o cidadão que erra, mas como um inimigo da sociedade, não se reconhecendo nele os direitos fundamentais inerentes à condição de ser humano”. E, para combater essa figura, se adota um estado de polícia nos conglomerados urbanos que mais abrigam essas pessoas e suspendem-se seus direitos fundamentais. Atualmente, no Brasil, a figura do inimigo está centrada no bandido, como principal agente de violência, que intenta destruir a sociedade⁴³.

No âmbito do discurso jurídico-penal, Zaffaroni alude a um *sistema penal cautelar latino-americano* como meio de seletividade de inimigos por meio da criminalização, e cuja ação se concentra em medidas de contenção repressivas prolongadas, através de prisões preventivas, cautelares e provisórias. Zaffaroni considera essa prática parte do sistema penal oficial, já que as prisões, nesse caso, podem ser consideradas penais e não processuais, tendo em vista que há uma operação antes da condenação. Isso torna o sistema penal cautelar mais importante que o sistema penal de condenação, porque as prisões cautelares esgotam a reação penal na delinquência mais numerosa: as de grau leve e médio⁴⁴.

Por conseguinte, esta pesquisa considera que há relação política entre o direito penal de inimigo e o Estado de Exceção permanente por concordar com Agamben, ao enunciar que as medidas excepcionais próprias de Estados de Exceção são paradoxais por não poderem ser compreendidas no plano do direito, convertendo o Estado de Exceção numa forma legal “daquilo que não pode ter forma legal”⁴⁵.

³⁹ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 13-15.

⁴⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 15-16.

⁴¹ BOTELHO, Marcos César; ZANINELLI, Giovana. Crime, comunidade, política e ações pacificadoras no Brasil. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, CRIMINOLOGIA E POLÍTICA CRIMINAL II, 23., 2014. *Anais* [...] 2014. p. 264-291. p. 07.

⁴² SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina*. São Paulo: Alameda, 2016. p. 164-165.

⁴³ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina*. São Paulo: Alameda, 2016. p. 163-165.

⁴⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 70.

⁴⁵ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 11-12.

De acordo com Agamben, essa lacuna no direito que dá espaço ao Estado de Exceção não se refere a uma carência legislativa a ser reparada pelo judiciário, mas sim a uma suspensão do ordenamento jurídico vigente para que sua existência permaneça intacta enquanto o Estado de Exceção está performando uma lacuna fictícia no ordenamento. Essa lacuna é externa à lei, concerne à relação da realidade com a lei e à possibilidade de aplicação da lei⁴⁶, e

é como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensão, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor.⁴⁷

Portanto, a nova roupagem do Estado de Exceção, neste século, permite dizer que as práticas relacionadas se localizam numa zona cinzenta, de forma que a legislação não precise sofrer alterações, e, inclusive, a própria exceção não exige que haja disposição legal que a tenha instituído para operar. Pode-se dizer, então, que no sistema penal, é possível o exercício da exceção sob o amparo da margem de discricionariedade possuída pelo aparelho policial, judicial e de execução penal, e essa maneira de agir trata-se de típica expressão autoritária.

Muitos fenômenos ocorreram ao capital devido à globalização e após a Segunda Guerra e Guerra Fria. Zaffaroni afirma que, nos Estados Unidos, houve significativas mudanças no aprisionamento, que ganharam dimensões exponenciais, tornando-se fator de redução de desemprego numa época em que a economia passou a ser orientada, principalmente, por serviços⁴⁸. Diversos foram os reflexos para o mundo e América Latina, em especial, que obteve sua classe média *anomizada*, tornando-se um ente que clama por normas e políticas autoritárias e populistas tidas no modelo norte-americano (um padrão de sociedade invejado e admirado apesar de seus defeitos)⁴⁹.

Novo autoritarismo ou autoritarismo *cool* é a forma que Zaffaroni define o que vem ocorrendo: uma sucessão rápida de figuras determinadas, como a do inimigo, devido à globalização, fazendo com que o apelo social à perseguição de certos perfis de pessoas seja constante. A propagação desses ideais ocorre por meio de todo um aparelho publicitário e, no perímetro da América Latina, se manifesta, principalmente, na taxa do aprisionamento por medidas de contenção provisória de pessoas não condenadas, devido a uma presunção de periculosidade, como forma de controle dos excluídos do mercado de trabalho através de violência e brutalidade⁵⁰.

Após a superação da criminologia de Cesare Lombroso, pôde-se acreditar, brevemente, na ilusão de que não havia um determinismo no aspecto penal, concernente ao destino do criminoso e ao perigo que este supostamente representa. Porém, a lacuna de exceção, criada na prática penal para seleção e tratamento de inimigos, faz saber que ainda existe certo determinismo com relação a uma parte do povo. A estigmatização social do inimigo como meio autoritário de controle social representa uma suspensão democrática, que se considera o Estado de Exceção permanente no sistema penal.

4 Estado de exceção como fonte de deslegitimação do sistema penal em estados democráticos de direito

Conforme apresentado no início do capítulo anterior, Zaffaroni considera que a manutenção de uma figura de inimigo, em certa sociedade, é algo compatível exclusivamente com Estados absolutos. Com re-

⁴⁶ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 48.

⁴⁷ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 48-49.

⁴⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 59-61.

⁴⁹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 72.

⁵⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 69-73.

lação ao Brasil, considerando que há uma tendência expansionista quanto à tipificação penal e que se pode afirmar que há um inimigo do sistema penal e descrever esse perfil, entra em pauta se tais aspectos, de fato, poderiam ser caracterizados típicos de Estados de Direito.

O entrelaçamento dos temas aventados neste artigo se centram, justamente, nesse hiato entre lei, doutrina e prática, que enunciam toda uma base principiológica que se aprende nas primeiras lições de direito penal, mas que, na prática e na vida diária com o ser humano, ocorrem de forma deturpada. Se o Estado, enquanto figura soberana e sua representação por meio de agentes, abre possibilidades autoritárias práticas de construção ideológica, caça e captura de inimigos, há uma conduta absolutista, conforme ensinou Zaffaroni. Estando a lei configurada longe de tais práticas, evidentemente há um Estado de Exceção não anunciado formalmente.

Conforme Agamben, esse hiato não se refere a carências legislativas, nem mesmo à ineficiência ou falta de ação do judiciário. Se refere, sim, a uma utilização arbitrária das prerrogativas do poder de polícia para que o direito se mantenha intacto, enquanto corpos de não pessoas são varridos dos espaços públicos para lugares em que deixarão de ser vistos e lembrados, e deixarão de ser uma questão de omissão do Estado em políticas públicas para se tornar estatística sobre *quanto gasta o Estado para alimentar um criminoso*.

Concorda-se com Rubens Casara ao afirmar que, quando se houve ou se fala em Estado Democrático de Direito, logo se imagina que este tem compromisso com a realização fática de direitos fundamentais e possui como característica mais contundente a existência legal de limites ao exercício do poder. Um Estado em que seus cidadãos e seus agentes estejam sujeitos à lei: os cidadãos na medida em que suas condutas não possuam vedação, e os agentes, claro, na medida em que suas condutas sejam permitidas ou ao menos regulamentadas. Um Estado onde são limitados o arbítrio e a opressão, os poderes estatais e a violência institucional. Esse Estado funciona como mecanismo que possibilita maximizar as esferas de liberdade e suprimir a arbitrariedade como meio de extenuação do poder⁵¹.

Porém, todos os tipos de Estado — mesmo os democráticos de direito — possuem manifestações que fogem à margem de legalidade, inclusive em suas próprias ações, isso devido ao fato de que “é o poder político que estabelece e condiciona o direito”. Dessa maneira, “condicionado, o direito tende a ser afastado sempre que necessário à realização do poder, de qualquer poder”, e crises surgem nos Estados Democráticos de Direito por meio desses movimentos de expansão de poder através do afastamento do direito⁵².

Nesse ponto, é urgente ressaltar que, mesmo os inimigos — ou, como querem os brasileiros, os bandidos — possuem direito de ter respeitadas suas liberdades e garantias individuais, e que isso seria a pura expressão da realização de valores democráticos. Porém, assim como a máxima supracitada, “a pretexto de segurança tiram-se liberdades”, afirma-se que, a pretexto da conservação do direito e da democracia, rechaçam-se direitos com relação a algumas não pessoas, valores imprescindíveis à realização da democracia para elas e para a sociedade como um todo.

Rubens Casara considera que o desaparecimento da pretensão de fazer valer os limites ao exercício do poder sinaliza a superação do Estado Democrático de Direito, e a entrada numa pós-democracia⁵³ por meio do desaparecimento de valores democráticos. Por pós-democracia, entende-se que não há limites rígidos ao exercício de poder, num recorte histórico em que os poderes econômico e político se aproximam, permanecendo a democracia como um elemento discursivo, mais próximo de um simulacro que de um conteúdo

⁵¹ CASARA, Rubens R. R. *O estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 15-16.

⁵² CASARA, Rubens R. R. *O estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 16.

⁵³ Casara explica que a “expressão ‘pós-democracia’ costuma ser atribuída ao cientista político inglês Colin Crouch, que a utilizou para designar o momento em que há o pleno funcionamento (formal) das instituições democráticas (eleições, liberdade de expressão etc.), mas no qual a dinâmica democrática progressivamente desaparece”.

substancialmente vinculante do poder. Nessa hipótese, Casara considera que há uma regressão pré-moderna caracterizada pelo império de um absolutismo de mercado⁵⁴.

O encaixe de tal conceito neste artigo ocorre pelo motivo de que, apesar de certas manobras de exceção voltadas aos inimigos serem incompatíveis com a democracia, este título de pós-democracia denota “a transformação de tudo em mercadoria”, segundo Casara. Para atender ao ultraliberalismo vigente, o Estado possui necessidade de assumir as características de um Estado penal ou de polícia, por meio do forte controle social com a finalidade de garantir que se realizem os intentos de quem detém poder econômico que, a este ponto, já se interligou ao poder político, como ressaltado acima⁵⁵. Nessa mesma direção, interessante notar que Bercovici refere que “a ditadura política foi substituída com êxito pela ditadura econômica dos mercados”⁵⁶.

No campo criminológico, que interessa ao direito e sistema penal como um todo, tais intentos agravam a exclusão social, a violência física, o caos urbano e a violência estrutural, esta “produzida pelo próprio funcionamento ‘normal’ do Estado Pós-Democrático”, e essas mesmas finalidades causam ao povo a necessidade de defesa por parte do Estado⁵⁷. Esse Estado, muitas vezes, é o mesmo que agride.

Por esses e outros tantos motivos, Zaffaroni afirma que, apesar dos Estados de Direito significarem a contenção dos Estados de polícia, o plano ideal do que se entende por Estado de Direito não se realiza plenamente em função de um impedimento por pulsões que atuam para que todos se submetam ao arbítrio de quem manda. O que, em suma, consiste numa regra do Estado de polícia que, constantemente, se vê seduzido para atingir sua máxima realização, atingindo o Estado absoluto⁵⁸.

Essa dubiedade constante é o que Zaffaroni denomina como dialética entre Estado de Direito e Estado de polícia: quanto mais o Estado de Direito obtém sucesso em conter o Estado de polícia, mais próximo se localiza de seu modelo ideal. Todavia, esse modelo nunca será atingido já que, para tanto, “seria preciso afogar definitivamente o Estado de polícia e isso implicaria uma redução radical — ou uma abolição — do próprio poder punitivo”⁵⁹.

Quanto à criação de exceções e emergências, Zaffaroni considera que qualquer introdução do inimigo, em momentos políticos comuns, significa uma confusão entre política e guerra tendo em vista que, em tese, não há inimigo sem guerra. Dessa maneira, haveria uma identificação entre a guerra e a política, o que faz com que um Estado de Direito atinja uma política de Estado absoluto por suprimir os limites jurídicos do poder, ao possuir um inimigo inserido na população civil⁶⁰.

Sendo assim, a *verdade* dessa pós-democracia significa desrespeito aos parâmetros constitucionais democráticos, enquanto discursos oficiais afirmam direitos e garantias, cujo afastamento se daria, apenas, em situações excepcionais, em tese, mas o que o Estado promove, de fato, é a transformação da exceção na regra para determinada parcela da sociedade⁶¹. Como exemplo, refere que o sistema penal,

[...] construído no plano discursivo a partir do mito da igualdade, revela-se seletivo no dia a dia, voltado para os indesejáveis (e, aqui, as exceções servem apenas para confirmar essa regra), aqueles que, ao

⁵⁴ CASARA, Rubens R. R. *O estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 17-18.

⁵⁵ CASARA, Rubens R. R. *O estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 19.

⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006. p. 95.

⁵⁷ CASARA, Rubens R. R. *O estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 19.

⁵⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 169-170.

⁵⁹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 170.

⁶⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 171.

⁶¹ CASARA, Rubens R. R. *O estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 52.

longo da história, forjaram o que Benjamin chamou de “tradição dos oprimidos”; mais do que proteger bens jurídicos, o Sistema de Justiça serve ao controle social e à manutenção das estruturas sociais — manutenção da forma “Estado Capitalista”.⁶²

Ou seja, discursos oficiais do sistema penal diferem completamente do que se realiza no plano fático e, sobretudo, voltam-se às figuras selecionadas do inimigo. Há uma pungência concreta do Estado de polícia por meio do autoritarismo, atuando no ideal de Estado de Direito, um embate político retroalimentado pelo sistema econômico e sem uma preocupação social real para que seja extinto.

Zaffaroni admite que, na criminologia atual, é comum a descrição da operacionalidade fática do sistema penal de maneira deturpada com relação ao que se possui nos discursos jurídico-penais, de forma que a programação das normas se baseia numa *realidade* que não se aúfere materialmente. Tal materialidade é ignorada pelos órgãos que deveriam estar inteirados de como se dá a vida no plano real dos fatos e conflitos⁶³.

Esse falso discurso não é produto de má-fé, de conveniência ou resultado do cálculo de pessoas com maus desígnios, mas, sim, sustentado pelo fato de que ainda não se possui capacidade para ser substituído por um discurso diferente, em função da manutenção dos direitos de alguns⁶⁴. Neste ponto, concorda com Álvaro Penna Pires acerca dos efeitos da racionalidade penal moderna, um sistema de pensamento que naturaliza a estrutura normativa eleita pelo sistema penal, que privilegia penas aflictivas e coloniza a maneira moderna de enxergar os aspectos criminais, de forma que toda sociedade passa a identificar a aflição das prisões como um autorretrato identitário do sistema penal⁶⁵.

A essa ideia, faz-se necessário relacionar, brevemente, o que Foucault define como poder-saber: o saber é formado por um sistema de comunicação, de acumulação e deslocamento que, em si próprio, é uma forma de poder, ligado a outras formas e fontes de poder; assim como o poder deriva da extração, apropriação e distribuição de um saber⁶⁶. Num dado momento, pode-se afirmar que “os saberes, portanto, só podem existir por conta dos arranjos de poder”⁶⁷. Nessa perspectiva, vários dispositivos do sistema penal se tornam meios de exercer o poder e regras de estabelecimento do saber.

Esse sistema, no exame de Foucault, responde a intenções estratégicas nas relações de força e possui duas faces: a que reprime e a que é reprimida⁶⁸. Pode-se inferir, no ápice desta pesquisa, que o inimigo se situa na face reprimida, e que as intenções estratégicas, ao utilizarem medidas permanentes de exceção no sistema penal, expressam a relação de força mais incontestável nos contextos de estratificação social, a do Estado *versus* o estigma de criminoso.

Por fim, a conformação pública e a reiteração de discursos tornaram a seletividade uma característica do poder punitivo que, a esse ponto da história, é passível de atenuação, mas não de supressão. Isso é o que torna o sistema penal o campo preferido da ação do Estado de polícia: por representar o ponto fraco do Estado de Direito⁶⁹. Por si só, o sistema penal consegue demonstrar a falha do projeto do Estado de Direito,

⁶² CASARA, Rubens R. R. *O estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 52.

⁶³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 12.

⁶⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 14.

⁶⁵ PIRES, Álvaro Penna. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 68, p. 39-60, mar. 2004. p. 39-41.

⁶⁶ FOUCAULT, Michel. *Teorias e instituições penais: curso no Collège de France (1971-1972)*. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2020. p. 211.

⁶⁷ SILVA, Brenda Caroline Querino. *O fim da punição: refutando a verdade por trás da prisão e das medidas punitivas*. 2021. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho, 2020. p. 24-25.

⁶⁸ FOUCAULT, Michel. *Teorias e instituições penais: curso no Collège de France (1971-1972)*. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2020. p. 3-4.

⁶⁹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2011. p. 170.

ao promover exceções no campo da criminalização secundária, que ocorre sob a égide da discricionariedade — ou arbitrariedade.

5 Considerações Finais

Ao longo desta pesquisa, buscou-se compreender como ocorre a relação entre o direito penal de inimigo e o Estado de Exceção, no que concerne à suspensão de direitos e garantias fundamentais dos supostos inimigos do Estado, mesmo que em contextos democráticos. Para se chegar aos resultados, realizou-se uma trajetória de estudo que perpassou a prática de autoritarismo em sistemas penais contidos em países democráticos. Conceituou-se a expressão direito penal de inimigo e demonstrou-se como o Estado de Exceção realiza a suspensão democrática por intermédio da segurança pública com relação aos inimigos.

Chegou-se ao ponto de verificar, então, se a relação entre direito penal de inimigo e a permanência de práticas de Estados de Exceção causa a deslegitimação do sistema penal no contexto de sociedades determinadas. Do estudo, resultou a confirmação da hipótese de que é causada uma deslegitimação do discurso penal com base nas práticas de exceção contra os inimigos, que são pungentes e reais, mas inexistem no plano jurídico, levando reflexos, apenas, às vivências das pessoas consideradas inimigas, ou não pessoas.

Auferiu-se que os inimigos são eleitos pela sociedade e pelos agentes do Estado de acordo com falhas sistemáticas de espaços-tempo determinados: ora os inimigos são terroristas, ora são pobres, ora são imigrantes, ora são pessoas pretas, e a lista continua. Esse estereótipo está sempre aliado aos interesses de mercado da época e, no contexto atual, é divulgado na mídia de maneira implícita em signos representativos que são internalizados pelos cidadãos, de forma que a reação social imediata é o pedido pelo endurecimento de medidas punitivas, as quais já se encontram suficientemente rígidas.

A partir dessas práticas, o sistema penal escancara que o projeto discursivo ideológico do Estado de Direito moderno é uma grande utopia, pois nunca foi e nem nunca será realizado. Arbitrariedade e discricionariedade se confundem dentro da margem legal outorgada ao Estado: agir com discricionariedade, muitas vezes, se torna uma prática autoritária de utilizar o direito para exacerbar o exercício da autoridade através do poder punitivo que o Estado possui.

Nesse ínterim, se encontra a sociedade numa zona de indeterminação entre lei e prática, violência e segurança, não direito e direito, política de exceção e política ordinária, democracia e absolutismo ou, melhor dizendo, democracia e pós-democracia. Pós-democracia porque, para Rubens Casara, desapareceu a pretensão de limitar o exercício do poder e desapareceram valores democráticos, o que demonstra que o Estado Democrático de Direito foi superado, antes mesmo de ser concretizado no plano fático. Essa maneira de determinar no plano formal e não se cumprir no material conduz a cenários cada vez mais sensíveis, de implosão democrática e corrosão de direitos e garantias fundamentais.

Referências

- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, coleção Estado de Sítio, 2004.
- AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- ALVES, Fernando de Brito; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. O Direito Penal diante da sociedade de risco: a criminalização motivada pelo medo. *Conpedi Law Review*, v. 2, n. 4, p. 36-57, 2016.

- BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006.
- BOTELHO, Marcos César; ZANINELLI, Giovana. Crime, comunidade, política e ações pacificadoras no Brasil. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, CRIMINOLOGIA E POLÍTICA CRIMINAL II, 23., 2014. *Anais [...]* 2014. p. 264-291.
- CASARA, Rubens R. R. *O estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- CORREA, Isadora Ribeiro. *Autoritarismo no sistema penal brasileiro: releitura garantista*. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho-PR, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.uenp.edu.br/>. Acesso em: 01 dez. 2022.
- FOUCAULT, Michel. *Teorias e instituições penais: curso no Collège de France (1971-1972)*. Trad. Rosemary Costhek Abilio. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2020.
- FRAGOSO, Christiano Falk. *Autoritarismo e sistema penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- JAKOBS, Günther. *Direito penal do inimigo*. Trad. Gercélia Batista de Oliveira Mendes. In: MOREIRA, Luiz; OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 27.
- OLIVEIRA, Diogo Mariano Carvalho; MAIA, Jorge Sobral da Silva. A crise de (ir)racionalidade do sistema penal: a dessubjetivação do “outro” no estado de exceção das sociedades pós-disciplinares. *Revista Jurídica Cesumar*, v. 18, n. 2, p. 393-428, maio/ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2018v18n2p393-428>.
- PIRES, Álvaro Penna. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. *Novos Estudos CE-BRAP*, n. 68, p. 39-60, mar. 2004.
- SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina*. São Paulo: Alameda, 2016.
- SILVA, Brenda Caroline Querino. *O fim da punição: refutando a verdade por trás da prisão e das medidas punitivas*. 2021. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho, 2020.
- STOPPINO, Mário. Autoritarismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1. p. 94-104.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Estructuras judiciales*. Buenos Aires: Ediar, 1994.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Trad. Vania Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. Tradução Sérgio Lamarão. 3. ed. Rio de Janeiro - RJ: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2014.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl; SLOKAR, Alejandro; ALAGIA, Alejandro. *Manual de Derecho Penal*. 2. ed. Buenos Aires: Ediar, 2007.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Política criminal e política pública no processo de criminalização simbólica: o caso da lei de abuso de autoridade brasileira

Criminal policy as public policy or process of symbolic criminalization: the case of the brazilian abuse of authority legislation

Ícaro Melo dos Santos

Nélia Mara Fleury

Bartira Macedo de Miranda

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Política criminal e política pública no processo de criminalização simbólica: o caso da lei de abuso de autoridade brasileira*

Criminal policy as public policy or process of symbolic criminalization: the case of the brazilian abuse of authority legislation

Ícaro Melo dos Santos**

Nélia Mara Fleury***

Bartira Macedo de Miranda****

Resumo

O caráter simbólico das legislações criminais, especialmente para agentes específicos, como os membros do Poder Judiciário. Este trabalho propõe analisar o caráter simbólico da nova Lei de Abuso de Autoridade sob o escopo das liberdades individuais e seu remédio constitucional correspondente, *habeas corpus*. O objetivo do artigo perpassa pela necessidade do Estado em delimitar o poder de seus agentes públicos, por meio de política criminal, em específico, a de política pública – representada pela Lei de Abuso de Autoridade. Através do método dedutivo e da análise bibliográfica, sobre o amparo da criminologia crítica, as principais conclusões foram no sentido de que a lei n. 13.869/19, assim como sua antecessora, não possui o potencial de atingir o que – em tese – se propôs a realizar, nos moldes como está atualmente posta. Como será abordado, o próprio contexto político-cultural do sistema criminal impede que determinados aspectos da lei sejam cumpridos, haja vista que o sistema penal tem sua clientela preferencial.

Palavras-chave: abuso de autoridade; política criminal; política pública; ciclo de política pública; *habeas corpus*.

Abstract

The symbolic character of criminal legislation, especially for specific agents, such as members of the Judiciary. This work proposes to analyze the symbolic character of the new Law of Abuse of Authority under the scope of individual freedoms and its corresponding constitutional remedy, *habeas corpus*. The objective of the article goes through the State's need to delimit the power of its public agents, through criminal policy, in particular, public policy - represented by the Law of Abuse of Authority. Through the deductive method and bibliographic analysis, supported by critical criminology, the main conclusions were that law n. 13,869/19, like its predecessor, does not have the potential to achieve what – in theory – it set out to accomplish, as it is currently set. As will be discussed, the political and cultural context

* Recebido em: 15/01/2023
Aprovado em: 18/04/2023

** Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (PPGDP/UFG). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Jataí (UFJ).
Email: icarogustavo01@gmail.com

*** Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (PPGDP/UFG); Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás (PPGIDH/UFG); Graduada em Direito pela Universidade Federal de Jataí (UFJ).
Email: fleuryneliamara@gmail.com

**** Doutora em História da Ciência pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (PPGDP/UFG).
Email: bartiraufg@gmail.com

of the criminal system prevents certain aspects of the law from being complied with, given that the penal system has its preferred clientele.

Keywords: abuse of authority; criminal policy; public policy; public policy cycle; *habeas corpus*.

1 Introdução

No Brasil, as duas principais leis que trataram do abuso de autoridade surgiram diante de contextos de retrocessos às proteções das garantias individuais e coletivas: a Lei n. 4.898/65, editada durante o regime ditatorial de governo, e a Lei n. 13.869/19, surgida após os abusos cometidos pela operação Lava Jato, abrangendo, expressamente, membros do Poder Judiciário.

A busca pela contenção do poder é uma das premissas do Estado Democrático de Direito, o qual admite diversas possibilidades para alcançá-la, utilizando-se de instrumentos os quais perpassam, muitas vezes, pela interrelação entre o direito penal, o processo penal, a política criminal e a criminologia, ainda que tal demanda não seja exclusividade da esfera punitiva do direito penal.

Diante dessas propostas legislativas e dos sujeitos aos quais são dirigidos tal processo de criminalização, indaga-se se a nova Lei de Abuso de Autoridade pode ser compreendida como um instrumento de política criminal — e mesmo uma política pública — ou trata-se de um mecanismo meramente simbólico¹ adotado pelo Estado Brasileiro?

Desse modo, defende-se que a Lei de Abuso de Autoridade é, na verdade, mais um instrumento simbólico de persecução penal do que uma política criminal de contenção de abusos. Isso ocorre em razão de a criminologia, especialmente a crítica, sustentar a inviabilidade do poder punitivo em atingir determinados crimes e classes sociais. Apesar disso, é possível tratar políticas criminais como políticas públicas em direção à contenção e limitação do poder dos agentes públicos, especialmente para uma parcela específica do Poder Judiciário?

O objetivo é contribuir, introdutoriamente, com a discussão acerca dos processos de criminalização simbólicos existentes no país, no qual a Lei de Abuso de Autoridade pode ser compreendida como um dos seus mais recentes sintomas, sem que isso se confunda, necessariamente, com um desejo punitivista ante aos membros do Poder Judiciário.

Além dessa contribuição esperada, a análise foi limitada em relação aos dispositivos legais da Lei de Abuso de Autoridade os quais se referem ao *habeas corpus*, como exemplo do aspecto simbólico da legislação. Nesse sentido, visualizam-se os critérios que seriam necessários para sua concessão, isto é, para a garantia da liberdade dos indivíduos (em caráter preventivo ou liberatório) e como a manutenção de prisões são ilegais ou a não concessão desse remédio constitucional podem configurar crimes de abuso de autoridade. Estes, em sua pena abstrata, são menores que em outros casos, revelando a discricionariedade na seleção de crimes, inerente ao direito penal.

Na busca por demonstrar a hipótese lançada, utilizou-se, metodologicamente, do raciocínio dedutivo, bem como de técnicas de análise bibliográfica e documental. Para atingir tais objetivos, sem a pretensão de esgotar a temática, o texto é dividido em dois momentos. No primeiro, destacaram-se as possibilidades e

¹ As definições sobre legislação simbólica são diversas. Nesse trabalho, optou-se por compreender a Lei de Abuso de Autoridade como uma legislação simbólica, no sentido proposto por Hamilton, o qual destaca que: “[...] por legislação simbólica se compreende aquela que, carecendo de condições objetivas à realização de seu programa finalístico, exerce o papel de concretizar realidade distinta da enunciada pela própria norma ou, ainda, de mero veículo transmissor de determinados padrões valorativos à coletividade, simulando desempenhar função instrumental. Enquanto símbolo, cumpre o encargo de confirmar valores coletivos, demonstrar a capacidade de ação do Estado ou de adiar a solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatórios”. Disponível em: HAMILTON, Olavo. *Drogas: criminalização simbólica*. Natal: OWL, 2019.

limitações do que seja, de fato, o conceito de abuso de autoridade e sua interrelação necessária com outros ramos do direito, tal como o direito administrativo. No segundo, apresentaram-se os aspectos teóricos de uma política criminal e o exemplo do *habeas corpus* juntamente às críticas lançadas pela criminologia crítica e a sua aplicabilidade em relação à Lei de Abuso de Autoridade. Por último, as considerações finais.

2 O abuso de autoridade: breves considerações

2.1 Um singelo caminhar pelos contextos de abuso de poder no Brasil

Ao abarcar a organização do poder, inevitável perpassar pela conseqüente “juridificação das estruturas do Estado” e, por conseguinte, “à diferenciação das noções de Estado e governo.”²

A antiga lei antecessora da atualmente vigente foi a de n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965.

É importante apontar o contexto histórico em que a antiga Lei n. 4.898/65 foi promulgada. O ano era 1965, período em que a ditadura militar ocorria no Brasil. Sendo assim, ausente a preocupação em limitar e prevenir os abusos, abarcados na legislação. Fernando Capez aponta que

o país vivenciava um regime de exceção, com pouco interesse no combate a arbitrariedades, tanto que a Carta outorgada por ato de império em 1967, com a Emenda de 1969, posicionava o capítulo dos direitos e garantias individuais quase em seu final, indicando não serem prioridade.³

Portanto, a nova lei n. 13.869/19 — que versa sobre a matéria de abuso de autoridade — mostra-se mais adequada, ao tentar proteger o correto funcionamento da Administração Pública, amparando-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, probidade e dignidade. Além disso, considerando-se que a lesão dos dispositivos previstos afeta múltiplos bens jurídicos, os crimes de abuso de autoridade podem ser defendidos como pluri-ofensivos.⁴

A temática é importante e, desse modo, tem-se a necessidade de investigar a razão pela qual os crimes previstos devem ser evitados, por versarem, em sua maioria, sobre liberdades individuais. Somado a isso, questiona-se quando a CRFB/1988 deixou de ser suficiente ou, se sequer, em algum momento, foi por si só capaz de conter ou, ao menos, evitar tais abusos. Tanto histórica quanto politicamente, a respeito do contexto em que a nova Lei de Abuso de Autoridade se fez necessária, percebe-se uma realidade distinta. Isso porque foi discutida em um cenário da operação Lava Jato, conhecida por suas investigações para desmascarar esquemas de corrupção. Embora a intenção da operação fosse necessária para resguardar o interesse e bens públicos, a forma como foi conduzida ultrapassou os limites éticos e as garantias fundamentais dos acusados.

Diversos fatos extrapolaram os limites da razoabilidade no contexto da Operação Lava Jato, tais como, juízes agindo de ofício, quando não era cabível, atuando com parcialidade⁵, Ministério Público em conluio com o órgão julgador e outras execrências processuais exigiam uma resposta política e legislativa.

² BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. E-book. ISBN 9786555595758. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555595758/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

³ CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: legislação penal especial*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. E-book. ISBN 9788553619245. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619245/>. Acesso em: 13 jan. 2023. p. 55.

⁴ CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: legislação penal especial*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. E-book. ISBN 9788553619245. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619245/>. Acesso em: 13 jan. 2023. p. 56.

⁵ D'AGOSTINO, Rosanne. *Plenário do STF reconhece decisão da segunda turma que declarou Moro parcial ao condenar Lula*. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/23/plenario-do-stf-reconhece-decisao-da-segunda-turma-que-declarou-moro-parcial-ao-condenar-lula.ghtml> Acesso em: 12 jan. 2023.

Por isso que as normas penais têm caráter de garantia, servem para que o Estado não incorra em excesso, praticando barbáries, por isso, deve o aplicador da norma penal e todos os demais atores atuantes no processo buscar o que chama de segurança dos direitos.⁶

É pertinente, nessa seara, instigar pesquisas e análise da população, em geral, sobre as temáticas e propostas que ponham em risco o Estado de direito, os princípios democráticos, e os correspondentes meios utilizados para tentar protegê-lo. As contradições na formulação de políticas públicas, sobretudo no aspecto criminal, são — muitas vezes — desarraigadas de técnica e diálogo interdisciplinar para a construção de alternativas a problemáticas tão sensíveis.

Por isso, em virtude da necessidade de uma legislação para conter abusos cometidos por agentes públicos, devem-se considerar os cenários contextuais aos quais essa legislação e esses indivíduos estão inseridos. Sob pena de, numa resposta legislativa — ainda que legítima — feita com urgência, em vista de uma solução “mágica” para todos os problemas sociais, há, apenas, um endereçamento certo: o fracasso.

2.2 O Estado de direito e princípios democráticos como instrumentos contra o abuso de poder

O abuso de autoridade está intrinsecamente ligado à necessidade de limitação do poder dado aos agentes públicos. Nesse contexto, não se pode pensá-lo desarraigado das noções de constitucionalismo que informam o Estado de direito, sobretudo, no Brasil.

As acepções acerca do conceito de constitucionalismo são diversas, de modo que é possível sintetizá-las em quatro aspectos: (i) movimento político-social que visa limitar o poder arbitrário; (ii) imposição para existência de cartas constitucionais escritas; (iii) função e posição das constituições na(s) sociedade(s); (iv) evolução histórica numa perspectiva constitucional de um determinado Estado.⁷

Para efeitos deste artigo, especificamente, a contenção do poder diz respeito ao constitucionalismo moderno e o contemporâneo, sob os quais estão uma definição mais clara acerca do papel do Estado, bem como a consagração da contenção do poder. Há, nesse sentido, princípios essenciais que o norteiam: a divisão do poder, a limitação do poder e o controle do poder.⁸

Essa tríade (divisão, limitação e controle) está direcionada à própria estruturação do Estado, mas também aponta para os seus agentes que, de um modo ou de outro, refletem as características do regime constitucional o qual estão submetidos.

Apesar desse breve destaque, não se pretende esgotar a temática. Todavia, é inegável a necessidade de limitar os poderes estatais, especialmente no que tange ao “correto desempenho das funções da natureza pública”. Somado a isso, a própria discussão acerca da liberdade dos indivíduos e a matéria de garantias, sejam elas processuais ou materiais, abarca a necessidade de um Estado de Direito que, por essência, tem limitações ao seu poder e autoridade.

Os agentes públicos, na Teoria do Direito Administrativo, podem ser compreendidos de diferentes maneiras, a depender da teoria utilizada. A doutrina costuma classificá-las em, pelo menos, três: (i) a teoria do mandato; (ii) a teoria da representação; (iii) a teoria do órgão. Em síntese, a primeira considera o agente público como um mandatário do Estado. Na segunda, o agente público é representante do Estado. Já na

⁶ AMORIM, Antônio Leonardo; FLEURY, Nélia Mara; SANTOS, Ícaro Melo dos. É possível combater a corrupção sem ofender a Constituição Federal de 1988?. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, v. 49, n. 2, p. 430–450, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/52144/33851>. Acesso em: 14 jan. 2023.

⁷ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

⁸ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

⁹ CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: legislação penal especial*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. *E-book*. ISBN 9788553619245. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619245/>. Acesso em: 13 jan. 2023. p. 56.

terceira, compreende-se que a atuação dos agentes públicos corresponde à própria pessoa do Estado, ou seja, ao atuar, o agente público seria como se o próprio Estado estivesse agindo.¹⁰

Tais agentes, desse modo, estão — obrigatoriamente — vinculados aos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, os quais foram inseridos na Constituição. No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), desdobra alguns desses princípios que alicerçam a atuação de seus agentes públicos.

Até aqui foi destacado, brevemente, o modo como as limitações de poder estão interligadas ao modelo de Estado de determinada sociedade. Além disso, o que são entendidos por órgãos públicos e agentes públicos. Entretanto, o cerne ainda está em visualizar: o que pode ser considerado abusos de poder e quais são os princípios constitucionais desse Estado de direito brasileiro que impedem — ou buscam impedir — que tais abusos ocorram.

O poder administrativo é uma prerrogativa advinda do direito público, o qual é atribuído aos agentes do Estado. O uso do poder é o alcance da normalidade pelos preceitos predeterminados, isto é, das prerrogativas dadas pelo direito público aos seus agentes. Entretanto, a ideia de abuso de poder pode ser concebida como a utilização inadequada daqueles poderes administrativos conferidos aos agentes públicos. Nesse contexto, o abuso de poder pode ser caracterizado em duas modalidades: (i) excesso de poder; (ii) desvio de poder.¹¹

O excesso de poder ocorre quando o agente atua para além dos limites de sua competência, trata-se tanto da invasão de atribuições de outrem quanto o exercício de atividades as quais a lei não lhe atribuiu. No desvio de poder, o agente, apesar de estar dentro de sua competência, não está em consonância com o interesse público, ou seja, atua com finalidade diversa.¹²

Em consonância a isso, o princípio previsto no art. 5º, II da CRFB/1988 abarca a ideia de que a lei pode impedir com que abusos de poder ocorra. “A legalidade atua, portanto, [...] controlando a restrição voluntária de direitos e liberdades por parte da autoridade e garantindo o respeito, a proteção e a promoção de direitos fundamentais em algum aspecto.”¹³ Não obstante, “o Princípio da Legalidade nasceu com o princípio da separação de poderes, o princípio da isonomia, o Princípio da Justicialidade (que exige o controle judicial dos atos estatais).”¹⁴

Além do Princípio da Legalidade, tem-se que o Princípio da Eficiência deve ser observado. Dois aspectos devem ser verificados em relação ao Princípio da Eficiência. Tal princípio refere-se à maneira pela qual o agente público atua, isto é, na busca pelo melhor desempenho de suas atribuições, bem como aponta para a maneira de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, de modo que alcance os melhores resultados no serviço público.¹⁵

O arcabouço normativo adotado pela CRFB/88, portanto, serve como bússola para interpretar tanto o alcance daqueles que podem ser considerados agentes públicos como também para identificar as condutas que serão interpretadas como contrárias ao Estado de Direito, seja por ilegalidade, seja por ineficiência. Des-

¹⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

¹³ BARCELLOS, Ana Paula. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559642526. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642526/>. Acesso em: 4 jan. 2023.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: Reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. *Atualidades Jurídicas*: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 4, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Da-constitucionalizacao-do-direito-administrativo.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

se modo, partilha-se da ideia de que todo o ordenamento jurídico, especialmente o direito penal e o processo penal, devem ser utilizados como instrumentos para efetivar garantias constitucionais, e não de lesão a estas.

2.3 Intersecções entre a Lei de Abuso de Autoridade e os demais ramos do direito

Apesar das discussões administrativistas estarem direcionadas, majoritariamente, aos atos do Poder Público concentrados no Poder Executivo, entende-se como pertinente a discussão de abuso de autoridade [no] e [do] Poder Judiciário, em específico, nas decisões de magistrados e na ausência de observância de padrões legais que deveriam ser respeitados.

Para tanto, considera-se a Lei n. 13.869/19 como forma de política criminal, tendo em vista ser preciso, como lema democrático, “intervir para preservar” os regimes políticos.¹⁶

Alguns apontamentos adicionais devem ser suscitados. Dentre eles, o fato de que “o legislador brasileiro nunca ter trazido uma definição precisa para o *crime de abuso de autoridade*, um sinal de notável atecnia”¹⁷. Nesse sentido, embora se tenha um rol de comportamentos classificados como criminosos, não há uma definição em si do que seria essa conduta excessiva, mas tão somente se estão presentes seus requisitos: i) finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo, ou outrem; ii) prática por mero capricho ou satisfação pessoal.

A questão é problemática, pois leva a uma imprecisão do que é considerado um comportamento nos limites do poder atribuído ao agente público, consoante ao previsto no art. 1º da lei¹⁸.

Em outro sentido, o cuidado em que teve o legislador, ao elaborar referida lei e deixar expressa a necessidade por um comportamento excessivo do agente público, fez com que sua aplicação fosse praticamente nula. Nesse sentido, “em direito, convenhamos, o que pode ser tachado de manifesto? Quase nada.”¹⁹ Imagine-se, portanto, algo *manifestamente excessivo*.

Esse é o caso de artigos da Lei n. 13.869/19, como o 9º, parágrafo único, cujos incisos (I, II e III) ditam que: a autoridade judicial, no prazo cabível, deixar de relaxar prisão *manifestamente* ilegal; não substituir prisão preventiva por medida cautelar diversa ou conceder liberdade provisória, quando *manifestamente* cabível; não conceder liminar ou *habeas corpus*, quando *manifestamente* cabível incorre em crime de abuso de autoridade.

Há uma tendência em blindar os agentes públicos que operam no judiciário, considerando que o dispositivo legal destaca — em todas as oportunidades possíveis — além do dolo, o elemento subjetivo específico.²⁰ Esse elemento está previsto no art. 1º, § 1º, pois essencial que o agente haja “com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal.”²¹

¹⁶ TÁCITO, Caio. *O abuso do poder administrativo no Brasil: conceitos e remédios*. 1959. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/19392>. Acesso em: 3 jan. 2023.

¹⁷ SOUZA, Luciano Anderson de; TOJAL, Tarsila Fonseca. O tratamento penal ao abuso de autoridade no Direito brasileiro. In: *CRIMINOLOGIA: estudos em homenagem ao professor Alvin de Sá*. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2020. p. 333.

¹⁸ Art. 1º Esta Lei define os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído.

§ 1º As condutas descritas nesta Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal. BRASIL. *Lei n.º 13.869, de 5 de setembro de 2019*. Brasília, DF: 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113869.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹⁹ NUCCI, Guilherme. *A nova lei de abuso de autoridade*. 2019. Disponível em: <https://guilhermenucci.com.br/a-nova-lei-de-abuso-de-autoridade/>. Acesso em: 4 jan. 2023.

²⁰ NUCCI, Guilherme. *A nova lei de abuso de autoridade*. 2019. Disponível em: <https://guilhermenucci.com.br/a-nova-lei-de-abuso-de-autoridade/>. Acesso em: 4 jan. 2023.

²¹ BRASIL. *Lei n.º 13.869, de 5 de setembro de 2019*. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113869.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

Nesse cenário, cabe questionar em quais oportunidades, por consequência, haveria a efetiva aplicação da Lei de Abuso de Autoridade. Além disso, destaca-se a chamada crise da teoria das fontes e a presença do desrespeito às garantias constitucionais e ao sistema acusatório:

Atualmente, existe uma inegável crise da teoria das fontes, em que uma lei ordinária acaba valendo mais do que a própria Constituição, não sendo raro aqueles que negam a Constituição como fonte, recusando sua eficácia imediata e executividade. Essa recusa é que deve ser combatida.²²

A discussão também se dirige “a finalidade constitucional-garantidora da máxima eficácia dos direitos e garantias fundamentais, em especial da liberdade individual.”²³ Isso porque se percebe um especial abuso de autoridade — conforme definido na própria legislação — no que diz respeito a não concessão de *habeas corpus* em situações que seriam manifestamente pertinentes, abusando, assim, de outras medidas, em especial a prisão preventiva, sob o argumento da garantia de ordem pública.

Aury Lopes Junior.²⁴ ressalta a problemática do uso dessas medidas: “trata-se de buscar um fim alheio ao processo e, portanto, estranho à natureza cautelar da medida”. Ou seja, nem o processo penal, ou tampouco o agente aplicador da lei — magistrado — devem ser visualizados como instrumentos transformadores, mas sim garantidores.

Ressalta-se o binômio direito penal-processual. É imprescindível a ligação entre um e outro. Lopes Jr.²⁵ aborda o processo como “instrumento de proteção dos direitos e garantias individuais e de limitação do poder punitivo.”. Ao traçar uma conexão com a Lei de Abuso de Autoridade, é possível visualizá-la como garantidora da liberdade pessoal, em específico a de locomoção. Ao mesmo tempo, desempenha papel de limitadora de poder, pois — em tese — foi desenhada para prevenir abusos por parte de agentes públicos.

Em outros termos, tratando da relação entre processo penal e direito penal, o réu situa-se em um local de vulnerabilidade. Tal vulnerabilidade não está atrelada tão somente à situação financeira, tampouco à sua posição política, mas sim ao local que ocupa na estrutura do rito judiciário. Isso pois, por ser o sujeito no qual sofre as consequências da ação estatal, isto é, configura o espaço denominado polo passivo da relação, está submetido às manifestações de poder existentes e que fundamentam o Poder Judiciário²⁶.

Nesse sentido, cabe, por meio dos procedimentos/processo, garantir que as normas/ direito material (especialmente garantias constitucionais) sejam colocadas em prática. Não obstante, a análise que pode ser feita, com base no exame das Ações Diretas de Inconstitucionalidade protocoladas no Supremo Tribunal Federal²⁷, é que, majoritariamente, os atores que mais resistem à Lei de Abuso de Autoridade são os com potencial de serem infringidos por ela. “O que se desnuda é um sentimento de inconformismo para com a perda do privilégio de se situar acima da própria lei.”²⁸

Além da problemática de ausência de diálogo de normas infraconstitucionais com os princípios previstos na CRFB/1988, neste trabalho, destaca-se o da legalidade, mais uma tentativa de desvincular o processo penal brasileiro das características inquisitórias que insistem em permanecer arraigadas, por meio de uma

²² LOPES JÚNIOR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*. ISBN 9786555593020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593020/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

²³ LOPES JÚNIOR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*. ISBN 9786555593020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593020/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

²⁴ LOPES JÚNIOR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*. ISBN 9786555593020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593020/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

²⁵ LOPES JÚNIOR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*. ISBN 9786555593020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593020/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

²⁶ LOPES JÚNIOR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*. ISBN 9786555593020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593020/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mais uma ação questiona dispositivos da Lei de Abuso de Autoridade*. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=434709&ori=1>. Acesso em: 10 jan. 2023.

²⁸ SOUZA, Luciano Anderson de; TOJAL, Tarsila Fonseca. O tratamento penal ao abuso de autoridade no Direito brasileiro. In: *CRIMINOLOGIA: estudos em homenagem ao professor Alvin de Sá*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 349.

legislação que retoma o óbvio, por exemplo: é proibido decretar medida de privação de liberdade em desconformidade com as hipóteses legais; deixar de respeitar as garantias dos presos, como a comunicação de sua prisão, é uma lesão cujo agente causador deverá ser punido, etc.

A diferença entre o sistema acusatório e o inquisitório está no fato de que o primeiro separa o papel do julgador, isto é, suas funções têm limites e, ao magistrado, pertence o ônus de tratar de maneira digna e respeitosa o acusado, assumindo uma posição “de autêntica parte passiva do processo penal.”²⁹ Ao passo que, no segundo sistema, não há tal restrição de tarefas na figura do julgador.

Embora a Lei de Abuso de Autoridade de 2019 ajude a frear e atribuir responsabilidade aos agentes que extrapolarem suas atividades, “soa ingênuo apostar que mais uma medida simbólica, como tantas outras, seria capaz de mudar esse déficit democrático do nosso sistema de Justiça.”³⁰ Isso porque, conforme exposto, além da dificuldade em se aplicar essa lei (especialmente devido ao critério subjetivo), a criminalização de comportamentos não é a medida adequada para resolver problemas enraizados na sociedade.

3 O abuso de autoridade e o *habeas corpus*: política criminal como política pública?

3.1 Lei de Abuso de Autoridade: uma política pública criminal?

A construção de alternativas ao fenômeno criminal e suas proposições estão relacionadas à possibilidade de manter a harmonia e o convívio social. No Estado Democrático de Direito, busca-se tal realização com base nos parâmetros constitucionais estabelecidos.

Um dos instrumentos que permite colocar em prática os pressupostos constitucionais no mundo real é a formulação de políticas públicas, as quais devem ser consideradas com base na configuração político-constitucional adotada.

Nesse cenário, verifica-se que há duas trilhas de caminhos para o campo das políticas públicas: aqueles ligados ao neoliberalismo/austeridade e aqueles vinculados a um constitucionalismo social. No primeiro, as políticas públicas surgem como mecanismo de garantia do gasto público atrelado às noções de economicidade. No segundo, há uma preocupação com maximização de resultados e legitimação do gasto público.³¹

O conceito de políticas públicas, por óbvio, não detém consenso. É por essa razão que Bitencourt, Lolli e Coelho³² afirmam que a concepção a qual identifica políticas públicas tão somente como o desenvolvimento de atividades executivas é uma visão estreita e incompatível com a sua real definição. Por essa crítica, portanto, percebe-se que a esfera criminal alcança uma visão apenas legislativa das alternativas ao crime, e esta é insuficiente para definição de uma política criminal como política pública.

²⁹ LOPES JÚNIOR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. E-book. ISBN 9786555593020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593020/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

³⁰ IBCCRIM. *Nova lei de abuso de autoridade e democratização do sistema de justiça criminal*. 2020. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/16>. Acesso em: 13 jan. 2023.

³¹ COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas Públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematização para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. *Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761> Acesso em: 10 jan. 2023.

³² COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas Públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematização para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. *Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761> Acesso em: 10 jan. 2023.

Schmidt³³ sustenta que política pública se trata de uma resposta dada pelo poder público a problemas políticos. Nesse sentido, propõe que “política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”³⁴.

Antes de defender que a política criminal pode ser, de fato, entendida como uma política pública, é preciso destacar o que tem sido compreendido — tradicionalmente — como política criminal.

A política criminal pode ser compreendida como um filtro capaz de identificar a vontade social e política visualizada nas leis penais e a maneira pela qual são incorporadas — ou não — no sistema penal.³⁵

Ao questionar acerca de qual seria o papel desempenhado pela política criminal na relação entre a criminologia e o direito penal, Shecaira³⁶ aponta que a política criminal tem por finalidade oferecer aos poderes públicos opções científicas, baseada em evidências, para o controle do crime.³⁷

Nesse contexto, a criminologia fornece elementos empíricos ao sistema, ou seja, os fundamentos científicos. Ao passo que a política criminal tem interesse na transformação das constatações advindas da criminologia em alternativas concretas que podem ser adotadas pelo legislativo e pelos demais poderes públicos. O direito penal, por fim, deve-se preocupar de converter em proposições jurídicas aquilo que a política criminal absorveu da criminologia.³⁸

Ao resgatar a temática sobre política criminal como política pública, Carolina Ferreira³⁹ enfatiza como ponto de partida o modelo da ciência penal global adotado. Nesse contexto, utiliza como marco dois pensadores: Franz Von Liszt e Alessandro Baratta, os quais trazem elementos cruciais para a compreensão da política criminal como política pública.

Para Franz Von Liszt, o modelo de ciência penal global, citado pela primeira vez ao final do século XIX, refere-se ao modo como são visualizadas as ciências criminais, separadas entre si, isto é, a Criminologia, a Política Criminal e a Dogmática Jurídico-Penal. Por terem método, objeto e finalidade diferentes, tais ciências são independentes. A construção dessa concepção teórica foi fundamental para que a política criminal estivesse tão ligada ao paradigma etiológico numa busca incessante por determinações de padrões físicos e/ou biológicos para definir aquilo que seria crime e criminoso. Em outros termos, a preocupação estava direcionada no sujeito que está na prática ou aquele que possa, futuramente, vir a praticar crimes.⁴⁰

Para Alessandro Baratta, há um novo modelo de ciências penais integradas. Nesse sentido, a compreensão do fenômeno criminal não estaria reduzida apenas àquelas três ciências tradicionais citadas, mas sim pela aproximação e contribuição interdisciplinar de outros campos do conhecimento. Além disso, insere a Criminologia Crítica como um ponto de partida que permitiria análises sobre as questões criminais. Se, na perspectiva anterior, o foco estava no sujeito que praticaria o crime; nessa perspectiva o olhar do modelo político-criminal está direcionado para os processos de criminalização.⁴¹

³³ SCHIMDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, n. 56, p. 119-149, set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>. Acesso em: 14 jan. 2023.

³⁴ SCHIMDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, n. 56, p. 119-149, set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>. Acesso em: 14 jan. 2023.

³⁵ MASSON, Cleber. *Direito Penal: parte geral* (arts. 1º a 120). 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 11.

³⁶ SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

³⁷ SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 41.

³⁸ SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 41.

³⁹ FERREIRA, Carolina Costa. *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

⁴⁰ FERREIRA, Carolina Costa. *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

⁴¹ FERREIRA, Carolina Costa. *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

Nesse cenário, percebe-se que a busca de uma interdisciplinaridade proposta pela criminologia crítica e de uma política criminal crítica está em consonância com os aparatos basilares para a construção de políticas públicas.

Há um reconhecimento tanto da necessidade quanto da complexidade de interdisciplinaridade quando se refere à abordagem de direito e políticas públicas. Mesmo que exista uma dificuldade em razão da pouca familiaridade de outras perspectivas para além do direito, bem como uma formação jurídica excessivamente profissionalizante.⁴²

Todavia, talvez o caminho que melhor contribua para o que se está tentando construir seja o exposto por Maria Paula Dallari Bucci, tendo em vista que, ao destrinchar políticas públicas da forma exposta, evidências como estas podem ser identificadas como políticas criminais. Pois

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. [...]⁴³

Nesse contexto, filia-se a concepção de que seja possível enxergar — e defender — políticas criminais como política pública. Entretanto, tal compreensão não pode significar, automaticamente, que toda e qualquer atuação político/legislativo/judiciário na esfera criminal seja considerada uma política pública. Do mesmo modo que qualquer ato governamental, em outras esferas, não pode ser considerado política pública.

Nilo Batista⁴⁴ sustenta que política criminal pode ser dividida em: (i) política de segurança pública (ênfase na instituição policial); (ii) política judiciária (ênfase na instituição judicial); (iii) política penitenciária (ênfase na instituição prisional).

De outro lado, na busca por identificar a política criminal em termos que envolvem o campo das políticas públicas, Arthur Trindade⁴⁵, oferece três perspectivas: *policy*, *policing* e *criminal policy*. No primeiro, trata-se das políticas públicas de segurança (*policy*), as quais demandam o direcionamento de recursos públicos para soluções de problemas em determinada área da segurança. No segundo, refere-se às estratégias de policiamento (*policing*). Nesse caso há uma — ou mais decisões — de onde deverão ser aplicados os equipamentos/recursos de poder e efetivos policiais. Por último, a política criminal (*criminal policy*) na qual existe uma articulação entre as diversas ações e procedimentos próprios do Sistema de Justiça Criminal. Todavia, ressalva-se que, no âmbito da segurança pública, não se podem restringir as políticas públicas às estratégias de policiamento e as políticas criminais, de modo que se abre a pluralidade de atores governamentais ou não.⁴⁶

A partir da breve exposição acima, pode-se refletir acerca da natureza da Lei de Abuso de Autoridade. Não se pode compreendê-la com base em uma visão simplista, na qual apontaria que se trata do resultado da vontade popular revestida de legitimidade por meio dos representantes do povo eleito.

Diante desse cenário, a Lei de Abuso de Autoridade pode ser entendida como expressão de uma política criminal, pois possui uma nítida tentativa de articular as ações no próprio sistema de justiça criminal direcionada ao abuso praticado por seus agentes, em consonância com o ordenamento jurídico. Porém, a

⁴² BUCCI, M. P. D. Método e Aplicações da abordagem em Direito e Políticas Públicas (DPP). *REI – Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

⁴³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066888/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari_O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf. Acesso em: 14 jan. 2023. p. 39.

⁴⁴ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 34.

⁴⁵ TRINDADE, Arthur M. da Costa. É possível uma política criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do Distrito Federal. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, p. 97-114, jan./abr. 2011.

⁴⁶ TRINDADE, Arthur M. da Costa. É possível uma política criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do Distrito Federal. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, p. 98, jan./abr. 2011.

mesma não pode ser compreendida como uma política pública, pois, apesar de possuir origem normativa, a Lei n. 13.869/13 passou por um processo político específico e diferenciado no qual o governo priorizou momentaneamente o abuso de poder, especialmente aquele desempenhado pelo judiciário representado pelas ações na operação Lava Jato, como uma problemática a ser solucionada ou, no mínimo, que carecia de atenção. No entanto, esse enfrentamento foi uma ação praticamente isolada, desarticulada de outras ações que demonstrassem o real compromisso estatal com o enfrentamento ao abuso de autoridade.

Nesse sentido, é plenamente possível encontrar os objetivos e/ou princípios nos quais a lei de abuso de autoridade se ampara. Ao fazer uma analogia à Lei n. 6.938/81 que

não contém disposição específica sobre meios (pelo menos no que se refere a meios financeiros. Tampouco estabelece resultados ou metas a alcançar dentro de marcos temporais determinados. Ainda assim, poder-se-ia considerá-la suporte de uma política pública, a Política Nacional do Meio Ambiente, na medida em que organiza os meios estruturais para a concretização das disposições contidas nos arts. 23, VI e VII da Constituição Federal⁴⁷.

Da mesma forma, pode-se falar da Lei de Abuso de Autoridade que, embora não tenha definido metas e resultados, busca cumprir os princípios da administração pública, previstos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os quais impõem a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência aos Poderes da União e, ao mesmo tempo, de maneira ampla, procura delimitar as ações dos agentes públicos, servidores ou não, conforme previsto na legislação.

Além disso, apesar da Lei de Abuso de Autoridade não tratar, especificamente, de estratégias de policiamento, pois não trata sobre recursos e equipamentos policiais, sugere-se que a sua aplicabilidade pode fomentar tais estratégias, dentre outras medidas auxiliares, a exemplo da utilização de câmeras nos policiamentos realizados pelos órgãos de segurança pública.

De qualquer modo, não se pode perder de vista o pouco diálogo entre aqueles que propõem políticas públicas, de modo geral, com aqueles que pesquisam acerca dos diversos nichos das ciências criminais, em especial a criminologia e a política criminal; o que deve ser, no mínimo, incentivado.

3.2 O abuso de autoridade em relação à liberdade: desproporcionalidade do bem jurídico tutelado

Conforme destacado na subseção anterior, a Lei de Abuso de Autoridade pode ser enxergada como uma política criminal, pois verifica a vontade social — pelo menos, em tese, sobre determinado problema — o abuso de autoridade — e fornece soluções, nesse caso a criação da legislação e as possíveis penalidades.

A Lei de Abuso de Autoridade, nesse contexto, preocupa-se com diversos aspectos pelos quais o abuso de autoridade pode ser cometido. Entretanto, é preciso problematizar as concepções teórico-jurídicas de sua aplicabilidade, por pelo menos dois motivos.

O primeiro, porque a construção de uma política criminal e sua aprovação legislativa não significa, por si só, que houve respeito aos princípios basilares, tanto do Estado Democrático de Direito quanto do substrato criminológico que deveria ser observado.

O segundo, porque, muitas vezes, não se colocam à mesa as desproporcionalidades entre as criações legislativas e a ausência de diálogo com os demais campos do direito, aqui, especialmente o direito penal (na tutela do bem jurídico) e do processo penal (da razoabilidade das medidas adotadas), ambas precisam estar em consonância com os princípios constitucionais estabelecidos.

⁴⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066888/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari_O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf. Acesso em: 14 jan. 2023. p. 12.

Destacam-se, nesse sentido, os aspectos da liberdade e os crimes de abuso de autoridade quando relacionadas a ela. Nesse contexto, no capítulo referente aos crimes e penas, verifica-se uma preocupação com a liberdade individual, sobretudo, ao informar que será considerado crime o ato de decretar privação de liberdade em hipóteses que seriam incabíveis.

Art. 9 Decretar medida de privação da liberdade em manifesta desconformidade com as hipóteses legais:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa

Parágrafo único. Incorre na mesma pena a autoridade judiciária que, dentro de prazo razoável, deixar de:

I – relaxar a prisão manifestamente ilegal;

II – substituir a prisão preventiva por medida cautelar diversa ou de conceder liberdade provisória, quando manifestamente cabível;

III – deferir liminar ou ordem de habeas corpus, quando manifestamente cabível.

Diante desse artigo, exemplificativo, da Lei de Abuso de Autoridade, percebe-se que há tanto atitudes comissivas quanto omissivas do crime de abuso de autoridade. Entretanto, para ambos, as penas são de detenção de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

É no contexto da pena que está um dos gargalos das incoerências das propostas legislativas criminalizadoras de condutas, inclusive diante da Lei de Abuso de Autoridade.

A pena é a reação dada pela comunidade, por meio dos instrumentos legais adotados, aquilo definido na lei como crime, regida por princípios legitimadores, seja para sua criação, seja para sua aplicação. Nesse sentido, a sanção penal é gênero, da qual a pena é uma das espécies possíveis, as quais podem se dirigir a: liberdade, patrimônio, vida, etc.⁴⁸

As teorias que informam a finalidade da pena são diversas: (i) Teoria Absoluta; (ii) Teoria Relativa; (iii) Teoria Mista. A Teoria Absoluta compreende que a pena deve ser aplicada sem qualquer finalidade específica, tão somente como retribuição ao mal causado a sociedade. A Teoria Relativa, por outro lado, entende que a finalidade da pena está na prevenção de que ocorra, novamente, novas infrações penais. Por fim, a Teoria Mista, a qual sustenta a existência tanto da retribuição quanto da prevenção. Esta adotada pelo Código Penal Brasileiro.⁴⁹

Nesse contexto, cabe questionar quais podem ser as implicações dessa opção legislativa? E, ainda, quais seriam as finalidades da pena no artigo supracitado da Lei de Abuso de Autoridade? A resposta se inicia ao identificar que tal opção se refere ao bem jurídico tutelado: a liberdade, restringida com a prisão.

Renato Brasileiro⁵⁰ relata que a legislação brasileira não utiliza, precisamente, o termo “prisão”, pois pode significar a pena privativa de liberdade (detenção, reclusão, prisão simples), custódia e/ou o estabelecimento onde o indivíduo fica preso.

Dentre muitas possibilidades, uma aposta em relação à prisão está no regime inicial de cumprimento. Se o agente for primário, e sua pena for igual ou inferior a 4 anos, poderá iniciar no regime de cumprimento de pena o aberto.

A argumentação que aqui é lançada, trata-se de saber se as hipóteses para decretação de prisão são – ou pelo menos deveriam ser no caso concreto — rígidas e excepcionais. De modo que, em razão de sua excepcionalidade, a manutenção por abuso de autoridade não poderia ter pena menor do que os crimes que autorizam a prisão preventiva, por exemplo.

⁴⁸ MASSON, Cleber. *Direito Penal: parte geral* (arts. 1º a 120). 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 461.

⁴⁹ MASSON, Cleber. *Direito Penal: parte geral* (arts. 1º a 120). 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 462-465.

⁵⁰ LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de processo penal*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.

Um dos requisitos que autorizam a decretação da prisão preventiva é de que a pena privativa de liberdade, no seu quantum máximo, seja superior a 4 anos, nos termos do inciso I do art. 313 do Código de Processo Penal.

O que precisa ser verificado é a discrepância entre o abuso de autoridade e a privação de liberdade nos crimes em que são admitidas sem que isso seja, ao mesmo tempo, interpretado como sinônimo de elevada punição como solução dos problemas criminais aos quais pretendem ser combatidos. O contrário disso.

A demonstração da discrepância, ainda que singela, soma-se aos debates da irracionalidade da pena, da ausência de debate político-criminal efetivo e de sua discricionariedade na escolha de condutas que serão criminalizadas, os quais revelam o modo pelo qual há muito mais discricionariedade na formulação de condutas a serem criminalizadas sob um pretexto de “racionalidade” e “proporcionalidade” da pena, direcionada a sujeitos específicos.

Se os discursos liberais modernos estão pautados no aumento da pena como solução dos problemas, os quais devem ser rejeitados, por quais razões nos crimes de abuso de autoridade não se vê tal rigidez aos agentes do Estado? A finalidade da pena, aqui, difere da finalidade da pena para os outros sujeitos ativos dos demais crimes?

Independentemente da tentativa de resposta para tais indagações, estas deverão assumir, como ponto de partida, a presença da discricionariedade como um vetor indispensável para a tipificação e penalidade dos crimes os quais a sociedade — por meio de seus representantes — decidiram incluir no rol de condutas indesejadas.

3.3 Contribuições da criminologia crítica como antídoto na formulação de políticas públicas criminais simbólicas

A ideia de uma política criminal simbólica está arraigada na concepção do direito penal simbólico, ou seja, como proposições que estão entrelaçadas em suas esferas distintas, mas não distantes, de análise do fenômeno criminal.

O direito penal enquanto símbolo está consignado na perspectiva de que as suas funções encobertas se sobrepõem às manifestas. Nesse sentido, a característica mais visível de uma legislação penal simbólica está na produção de efeitos políticos, de modo que se trata mais de uma tentativa de satisfazer aos diversos anseios de uma “resposta rápida” do que, na verdade, a tutela de bens jurídicos. Não por outra razão, Olavo Hamilton afirma que

o direito penal simbólico, assim, carecendo de condições objetivas à tutela do bem jurídico, tem o papel de concretizar realidade distinta da enunciada pela própria norma ou de, simplesmente, transmitir à coletividade determinados padrões valorativos, simulando desempenhar função instrumental, criando a ilusão de proteção a que deveria se destinar.⁵¹

A criminologia crítica dirigiu suas preocupações, dentre as várias de seu momento fundacional, para o processo de criminalização. Nesse contexto, trouxe à tona as contradições existentes entre as relações sociais e desigualdades da própria sociedade capitalista⁵².

Essa concepção crítica, portanto, introduz a concepção de classes e seu interesse na manutenção de poder e privilégios. Não por outra razão, a classe dominante propõe uma contenção da criminalidade para não prejudicar a funcionalidade do sistema econômico-social.⁵³

⁵¹ HAMILTON, Olavo. *Drogas: criminalização simbólica*. Natal: OWL, 2019. p. 72.

⁵² BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: introdução à sociologia do direito penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. p. 197.

⁵³ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*: introdução à sociologia do direito penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

Os subalternos, em sua maioria, destinatários das normas produzidas pela classe dominante, têm interesses os quais, afirma Baratta⁵⁴, estão relacionados, ao mesmo tempo, no deslocamento da política criminal no que diz respeito à imunidade das classes sociais dominantes no processo de criminalização e sua efetiva penalização.

Baratta⁵⁵ ressalva que não se trata de uma perspectiva de que a criminalidade seja um fator exclusivo das classes sociais subalternizadas, ao contrário, refere-se ao processo de criminalização que os deixa mais evidente, de modo que as demais agem e vivem como se não cometessem nenhuma espécie de dano social. Nesse contexto, o comportamento criminoso está presente em todos os grupos sociais, entretanto, a criminalidade praticada por membros de classes dominantes possui uma espécie de imunidade pelo próprio sistema criminal, ou seja, atua de forma seletiva. Esse modo de agir corresponde às distinções de classes e às relações de poder existentes na sociedade.⁵⁶

Diante de tais ponderações, é necessário ressaltar que não se aponta, neste artigo, uma necessária e impetuosa criminalização dos agentes públicos, a qualquer custo. A proposta é de que, diante dos processos de criminalização, redobrem-se as atenções para as políticas criminais que surgem sob o pretexto de proteção a determinados bens jurídicos.

Especialmente porque uma das consequências da legislação criminal simbólica identificada pela população é a discrepância entre o que a norma enuncia e a sua real proteção. No lugar de acenderem as críticas às reais funções do direito penal, enveredam-se, por outro lado, clamam por tipos legais mais abrangentes, penas severas, exceto por garantias constitucionais.⁵⁷ Nesse sentido, na tentativa de consertar problemas que são muito mais estruturais e institucionais, a sociedade busca pela criminalização de novas condutas, na expectativa ilusória de que os problemas sociais e de política criminal serão totalmente resolvidos.

As discussões acerca da formulação de uma política criminal — e, portanto, uma política pública — não podem se afastar da necessidade de se observar, cautelosamente, a formação da agenda e as discussões a ela inerentes. A criminologia crítica, nesse cenário, pode fornecer elementos críticos, as noções da limitação do poder e da própria essência do direito criminal, numa perspectiva interdisciplinar.

4 Considerações Finais

A proposta deste artigo era discutir, sem a pretensão de esgotar a temática, a possibilidade de tratar política criminal como política pública e os aspectos críticos que estão no entorno da temática da legislação criminal simbólica.

Nesse cenário, embora não se tenha consenso na conceituação de políticas públicas, percebe-se que é possível partir de bases comuns acerca do ciclo de políticas públicas; o que contribui para a identificação de problemáticas como o abuso de poder por parte de agentes públicos, em especial do Poder Judiciário, e a necessidade de políticas públicas que regulamentem essa questão que entrou na agenda política do Estado. Nesse contexto, menciona-se a Lei de Abuso de Autoridade, n. 13.869/19, como uma política pública, ainda que tenha os dilemas relacionados ao seu caráter simbólico, sobretudo, no momento de sua elaboração legislativa.

⁵⁴ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

⁵⁵ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

⁵⁶ BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. p. 198-199.

⁵⁷ HAMILTON, Olavo. *Drogas: criminalização simbólica*. Natal: OWL, 2019. p. 75.

A partir dessa legislação, em caráter exemplificativo, destacou-se o art. 9º, como um dos dispositivos que trazem garantias materiais e processuais que estão associadas, além de violações constitucionais, penais e processuais penais, a um remédio constitucional — o *habeas corpus* — ao qual, quando preenchido os requisitos, deve ser concedido ao paciente.

A existência de contenção do poder pelo próprio poder é necessária. Neste artigo, destacou-se que, por meio do constitucionalismo, e dos próprios instrumentos dados pela CRFB/88, é possível depreender instrumentos de divisão, limitação e controle do poder. Todavia, políticas públicas, em específico a Lei de Abuso de Autoridade, podem reforçar os objetivos sociais buscados; neste caso, a observância de limitação do poder de agentes públicos, de respeito a garantias penais e processuais dos indivíduos, ainda que exista o risco de que a legislação simbólica não seja eficiente e a sociedade, de modo geral, direcione seus anseios a mais punição e criação de tipos penais.

Nesse sentido, é importante apontar como a Lei de Abuso de Autoridade trata de temáticas essenciais e, por essa razão, merecem mais atenção nas pesquisas acadêmicas e na atuação dos membros do Poder Judiciário. Este, diretamente conectado à aplicação e observação do correto funcionamento do trâmite processual, deveria ser a classe que mais a respeitaria e promoveria a garantia de seu cumprimento.

Nota-se, ainda, que a Lei de Abuso de Autoridade pode — desde que se alimente de uma perspectiva interdisciplinar dos conhecimentos criminais e se valha dos aspectos de uma política pública — ser um instrumento para facilitar a desconstrução da cristalização da relativização de princípios e garantias fundamentais. Todavia, como destacado, a aplicação da lei esbarra em distintos obstáculos: desde a problemática em enquadrar determinado comportamento em um ato “manifestamente” abusivo, até o duplo enquadramento subjetivo: dolo e a vontade específica de beneficiar a si, a outrem ou prejudicar outrem.

Por último, entre as limitações deste trabalho, encontram-se os diversos artigos da lei de abuso de autoridade, que podem ser visualizados sob aspectos distintos e com aproximações em áreas diversas. Em razão do recorte, restringiu-se a verificá-la, apenas, em relação ao *habeas corpus*. Diante das contradições internas as quais esse fragmento legislativo apresenta e irradia, deduz-se que existem aspectos da lei de abuso de autoridade que podem ser pensados como políticas criminais, em específico, políticas públicas simbólicas, que necessitam de aprofundamentos críticos, em relação à legislação como um todo.

Referências

- BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BARCELLOS, Ana Paula. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559642526. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642526/>. Acesso em: 4 jan. 2023.
- BRASIL. *Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019*. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113869.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mais uma ação questiona dispositivos da Lei de Abuso de Autoridade*. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=434709&ori=1>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*. ISBN 9786555595758. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555595758/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

- BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da abordagem em Direito e Políticas Públicas (DPP). *REI – Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066888/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari._O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf Acesso em: 14 jan. 2023.
- CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: legislação penal especial*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. *E-book*. ISBN 9788553619245. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553619245/>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas Públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematização para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. *Seqüencia Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- D’AGOSTINO, Rosanne. *Plenário do STF reconhece decisão da segunda turma que declarou Moro parcial ao condenar Lula*. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/23/plenario-do-stf-reconhece-decisao-da-segunda-turma-que-declarou-moro-parcial-ao-condenar-lula.ghtml> Acesso em: 12 jan. 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. *Atualidades Jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, jan./ jun. 2012. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Da-constitucionalizacao-do-direito-administrativo.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- FERREIRA, Carolina Costa. *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- HAMILTON, Olavo. *Drogas: criminalização simbólica*. Natal: OWL, 2019.
- IBCCRIM. *Nova lei de abuso de autoridade e democratização do sistema de justiça criminal*. 2020. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/16>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de processo penal*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.
- LOPES JÚNIOR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*. ISBN 9786555593020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593020/>. Acesso em: 7 jan. 2023.
- MASSON, Cleber. *Direito Penal: parte geral (arts. 1º a 120)*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.
- NILO, Batista. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- NUCCI, Guilherme. *A nova lei de abuso de autoridade*. 2019. Disponível em: <https://guilhermenucci.com.br/a-nova-lei-de-abuso-de-autoridade/>. Acesso em: 4 jan. 2023.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.
- SCHIMDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, n. 56, p. 119-149, set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688>. Acesso em: 14 jan. 2023.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SOUZA, Luciano Anderson de; TOJAL, Tarsila Fonseca. O tratamento penal ao abuso de autoridade no Direito brasileiro. *In: CRIMINOLOGIA: estudos em homenagem ao professor Alvino de Sá*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 329-353.

TÁCITO, Caio. *O abuso do poder administrativo no Brasil: conceitos e remédios*. 1959. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/19392> Acesso em: 3 jan. 2023.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TRINDADE, Arthur M. da Costa. É possível uma política criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do Distrito Federal. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, p. 97-114, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/hVRGN6KbR3p8gvGZrkRsPjG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 jan. 2023.

The logo for CEUB (Centro de Estudos Universitários) is displayed in a stylized white font on a dark red background. The letters 'C', 'E', and 'U' are large and bold, with the 'B' being smaller and positioned to the right. The 'B' has a unique shape with a vertical bar on its left side.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white, multi-story building with a distinctive architectural style, including a large, curved, cantilevered section. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is visible. The background shows a clear blue sky with scattered white clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A violência contra as mulheres no estado democrático de direito: políticas públicas de enfrentamento no Brasil

Violence against women in the democratic state of law: public policies to confront in Brazil

Márcio de Oliveira

Débora Napoleão de Sena

Reginaldo Peixoto

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

A violência contra as mulheres no estado democrático de direito: políticas públicas de enfrentamento no Brasil*

Violence against women in the democratic state of law: public policies to confront in Brazil

Márcio de Oliveira**

Débora Napoleão de Sena***

Reginaldo Peixoto****

Resumo

O Brasil apresenta elevados índices de violência e mortalidade feminina, ocupando a quinta posição no *ranking* internacional. Esse cenário agravou-se com a pandemia de Covid-19, instaurada a partir de março de 2020. Nesse sentido, busca-se compreender, neste artigo, as políticas públicas existentes no Estado Democrático de Direito para o enfrentamento da violência contra a mulher. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. O estudo demonstra que o Brasil possui um arcabouço jurídico de legislações voltadas para o enfrentamento da violência contra a mulher. Todavia, há uma urgência na implementação, no acompanhamento e na avaliação constante de políticas públicas efetivas que coibam o crescimento desta epidemia, muitas vezes silenciosa, que assola os lares brasileiros e outros espaços de convivência da mulher. Além disso, ressalta-se a participação da sociedade civil e do Poder Público na fiscalização dessas políticas.

Palavras-chave: violência; mulher; políticas públicas; Estado.

Abstract

Brazil has high rates of violence and female mortality, occupying the fifth position in the international ranking. This chaotic scenario was aggravated by the Covid-19 pandemic, which began in March 2020. This article aims to know the existing public policies in the Democratic State of Law to face violence against women. This is a bibliographical and documentary research, with a qualitative approach. The study demonstrates that the country has a legal framework of legislation aimed at combating violence against women, however, there is an urgency in the implementation, monitoring and constant evaluation of effective public policies that curb the growth of this epidemic, often silent, which plagues Brazilian homes. In addition, the participation of civil society and the Public Power in the inspection of these policies becomes necessary.

Keywords: violence; woman; public policies; State.

* Recebido em: 22/02/2023

Aprovado em: 07/08/2024

** Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Maringá (UEM).
E-mail: profmarciooliveira@ufam.edu.br

*** Doutoranda e Mestre em Educação pelo Programa de Pós- Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas (PPGE/UFAM).

E-mail: deboranapoleao80@gmail.com

**** Doutor em Educação, Arte e História da Cultura pela Mackenzie.

E-mail: reginaldo.peixoto@uem.br

1 Introdução

A temática da violência contra a mulher tem ganhado destaque nas produções científicas, muitas vezes com o objetivo de chamar a atenção para o problema, buscar realizar diagnóstico e traçar caminhos possíveis para o seu combate e sua prevenção. Nesse estudo, a violência contra a mulher é concebida à luz da Lei n.º 11.340/2006¹, que reconhece as seguintes formas de violência doméstica e familiar: física, sexual, psicológica, patrimonial e moral. No Brasil, nos últimos 20 anos, os debates sobre a violência contra a mulher foram bastante intensos, pelo que passaram a ocupar um vasto campo de estudos nas diversas áreas do conhecimento, como na Psicologia, na Educação, no Direito e no Serviço Social, sendo focalizados sob diferentes vertentes analíticas.

Contudo, apesar dos avanços na discussão conceitual e teórica em relação a essa temática, diariamente observam-se manchetes de jornais, revistas e noticiários televisivos informando o aumento de casos de violência contra a mulher no país, como: na matéria da Agência Senado², na qual lê-se que a “violência contra a mulher aumentou no último ano, como revela pesquisa do DataSenado”; na reportagem de Presse³ para o portal G1/Globo, tem-se: “com restrições da pandemia, aumento da violência contra a mulher é fenômeno mundial”. Ainda é possível citar, conforme a Agência Brasil⁴, que, a partir da terceira edição da pesquisa do Datafolha, “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil”, encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, cerca de “17 milhões de mulheres sofreram violência física, psicológica ou sexual em 2020” — isso para registrar três exemplos.

No período da pandemia de Covid-19, o panorama da violência ficou ainda mais acentuado, a Central de Atendimento à Mulher — Ligue 180 — registrou em 2019 um total de 1,3 milhão de atendimentos telefônicos. Desse quantitativo, 6,5% tratavam de denúncias sobre agressões físicas, psicológicas e morais, as quais podem estar relacionadas ao isolamento social, em que as pessoas passaram a conviver por mais tempo juntas, despertando, em alguns lares, conflitos familiares e conjugais⁵.

Ainda em relação à pandemia, Mesquita et al⁶ apontam que “quanto à violência contra as mulheres, é uma realidade imprescritível nesse contexto, onde na ‘intimidade do lar’ estão presentes as relações de poder, tanto quanto as formas de controle e desqualificação das mulheres”. Essa cultura de inferiorização das mulheres — tão presente na sociedade como um todo — se intensifica dentro dos lares, sobretudo em momentos de distanciamento social.

Ressalta-se, ainda, que, nos primeiros quatro meses de 2020, houve um crescimento médio de 14,1% no número de denúncias feitas ao Ligue 180 em relação ao mesmo período do ano anterior. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2020, 1.206 mulheres foram vítimas de feminicídio no ano de 2018, e 88,8% foram cometidos por companheiros ou ex-companheiros das vítimas. Estudo

¹ BRASIL. *Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

² VIOLÊNCIA contra a mulher aumentou no último ano, revela pesquisa do DataSenado. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/09/violencia-contra-a-mulher-aumentou-no-ultimo-ano-revela-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 26 abr. 2022.

³ FRANCE PRESSE. Com restrições da pandemia, aumento da violência contra a mulher é fenômeno mundial. *G1*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/11/23/com-restricoes-da-pandemia-aumento-da-violencia-contra-a-mulher-e-phenomeno-mundial.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2022.

⁴ COSTA, Kariane. *Pesquisa aponta que violência contra a mulher aumentou na pandemia*. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2021-11/pesquisa-aponta-que-violencia-contra-mulher-aumentou-na-pandemia>. Acesso em: 26 abr. 2022.

⁵ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Violência doméstica e familiar contra a mulher: Ligue 180 e tudo o que você precisa saber*. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/denuncie-violencia-contra-a-mulher/violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 16 abr. 2022.

⁶ MESQUITA, Aline Martins et al. Agravamento da violência de gênero no contexto da Pandemia da COVID-19. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 25, n. 01, p. 11-25, 2021. Disponível em: <http://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/17272/9341>. Acesso em: 29 abr. 2022.

aponta que o feminicídio é mais comum entre mulheres negras, correspondendo ao universo de 61% dos casos⁷.

Além disso, órgãos de segurança pública como a Delegacia Especializada em Crimes contra a Mulher, a Ronda Maria da Pena, dentre outros, voltados ao atendimento de mulheres, tiveram de se adequar para cumprir o distanciamento social em razão do cenário pandêmico vivenciado especialmente no Brasil. Alguns atendimentos deixaram de ser presenciais, prevalecendo o formato remoto, o que inviabilizou, desse modo, o acesso das vítimas aos referidos serviços.

Diante desse contexto, surge o seguinte questionamento: quais políticas públicas foram adotadas no Estado Democrático de Direito para o enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil? Sem a intenção de esgotar o tema, o presente texto convida à reflexão em torno dessas políticas públicas, problematizando a sua efetividade e organização.

O presente estudo tem como objetivo principal conhecer as políticas públicas existentes no Estado Democrático de Direito para o enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil. E, como objetivos específicos: a) compreender o processo de formação do Estado; b) discutir a violência contra a mulher como um fenômeno social e uma epidemia silenciosa; c) identificar as políticas públicas adotadas no Estado Democrático de Direito para o enfrentamento à violência contra a mulher.

Quanto aos objetivos propostos, caracteriza-se a pesquisa apresentada neste artigo como exploratória, por proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito⁸, com base em uma abordagem de natureza qualitativa, por trabalhar com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos⁹.

Em relação aos métodos, utiliza-se, neste manuscrito, da pesquisa bibliográfica por oferecer fundamentação teórica ao trabalho e identificar o estágio atual do conhecimento referente ao tema abordado¹⁰. Nessa perspectiva, dialoga-se com autores/as como: Silva¹¹; Gruppi¹²; Stucky¹³; Santos e Izumino¹⁴; Behring e Boschetti¹⁵; Castro¹⁶; Nogueira¹⁷, dentre outros/as.

Fundamenta-se este trabalho, ainda, em pesquisa documental, considerando-se fontes ricas, estáveis e diversificadas de dados¹⁸. Utilizaram-se, neste estudo, como fontes primárias: as Leis n.º 13.104/2015¹⁹,

⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo, ano 14, 2020.

⁸ GIL, Antônio. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

⁹ MINAYO, Maria (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

¹⁰ GIL, Antônio. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

¹¹ SILVA, José. O estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul./set. 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>. Acesso em: 16 set. 2021.

¹² GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.

¹³ STUCKY, Rosane. As políticas públicas e a execução na conquista do direito universal à saúde. In: BONETTI, Lindomar (coord.). *Educação, exclusão e cidadania*. Ijuí: Editora Unijuí, 1997.

¹⁴ SANTOS, Cecília; IZUMINO, Wânia. Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil. *E.I.A.L.*, v. 16, n. 1, p. 148-164, 2005.

¹⁵ BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social fundamentos e história*. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

¹⁶ CASTRO, Suzana. A origem do estado moderno em Maquiavel e Hobbes. *Sofia*, Vitória, v. 6, n. 2, p. 13-22, jul./dez. 2017.

¹⁷ NOGUEIRA, Rebecca. *Violência contra a mulher: uma epidemia silenciosa em tempos de pandemia de Covid-19*. 2020. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande – PB, 2020.

¹⁸ GIL, Antônio. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

¹⁹ BRASIL. *Lei n.º 13.104, de 9 de março de 2015*. Altera o art. 121 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13104.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

n.º14.188/2021²⁰ en.º 14.192/2021²¹, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública²² e os dados estatísticos disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública do Amazonas²³, referentes à criminalidade no estado. Analisaram-se essas fontes a fim de se identificarem as políticas públicas adotadas no Brasil e discutir a violência como um fenômeno social e silencioso.

Estruturou-se este trabalho em quatro seções, assim distribuídas: a. primeira seção, destina-se à *Introdução do texto*, momento em que são delineados os objetivos, a metodologia e a organização do trabalho; b. segunda seção, intitulada de *Origem do Estado: uma discussão conceitual e teórica*, aborda a construção do Estado moderno até a formação do Estado Democrático de Direito; c. terceira seção, denominada de *Violência contra a mulher: uma epidemia silenciosa*, em que se discutem diferentes conceitos de violência e apresentam-se dados estatísticos relacionados aos casos de violência no cenário nacional, regional e estadual; e d. a quarta seção, intitulada de *Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Estado Democrático de Direito*, apresenta as políticas públicas adotadas no Brasil em relação a este fenômeno.

Salienta-se que os dados apresentados ao longo desta pesquisa demonstram que, embora o Brasil seja signatário de Tratados Internacionais de Direitos Humanos e possua políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, o país ocupa a quinta posição no *ranking* internacional em relação à mortalidade feminina²⁴.

2 A origem do Estado: uma discussão conceitual e teórica

Para compreender as políticas públicas adotadas pelo Estado Democrático de Direito no enfrentamento à violência contra a mulher, deve-se, primeiramente, entender a origem do Estado. Salienta-se que o Estado moderno, unitário dotado de um poder próprio independente, começa a surgir na segunda metade do século XV na França, Inglaterra e Espanha, alastrando-se posteriormente por outros países europeus²⁵.

Nicolau Maquiavel (1469-1527) foi o primeiro a refletir sobre o Estado. Sua obra *O príncipe* representa um divisor de águas entre a visão moderna e antiga da política. Para Gruppi²⁶, Maquiavel, “[...] ao refletir sobre a realidade de sua época, elaborou não uma teoria do Estado moderno, mas sim uma teoria de como formam os Estados, de como na verdade se constituiu o Estado moderno. Isso é o começo da ciência política”.

Os governos, para Maquiavel, são domínios cujo poder está concentrado na mão de uma só pessoa. No caso das monarquias, o poder está centralizado nas mãos do rei e nas repúblicas, está compartilhado por

²⁰ BRASIL. *Lei n.º 14.188, de 28 de julho de 2021*. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.188-de-28-de-julho-de-2021-334902612>. Acesso em: 20 set. 2021.

²¹ BRASIL. *Lei n.º 14.192, de 4 de agosto de 2021*. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14192.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

²² FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo, ano 14, 2020.

²³ AMAZONAS. Secretaria de Segurança Pública. *Dados da violência contra a mulher*. 2021. Disponível em: <http://www.ssp.am.gov.br/ssp-dados/>. Acesso em: 03 ago. 2021.

²⁴ SUDRÉ, Lu; COCOLO, Ana. *Brasil é o 5º país que mais mata mulheres*. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/dci/publicacoes/entreteses/item/2589-brasil-e-o-5-pais-que-mais-mata-mulheres>. Acesso em: 16 set. 2021.

²⁵ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.

²⁶ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996. p. 10.

magistraturas e conselhos. Nessa perspectiva, a palavra “domínio” é sinônimo de Estado e significa domínio territorial e monopólio de poder²⁷.

Desse modo, o Estado perde a função de assegurar a felicidade e a virtude, bem como a preparação dos homens ao Reino de Deus. E passa a ter suas próprias características, fazer política, seguir suas técnicas e elaborar suas próprias leis. Para Gruppi²⁸, “[...]Maquiavel fornece uma teoria realista, posto que é o primeiro a considerar a política de maneira científica, crítica e experimental”.

Todavia, em 1576, em seis tomos *Sobre a República*, Jean Bodin (1530-1596) polemiza contra Maquiavel, teorizando, pela primeira vez, a autonomia e a soberania do Estado moderno:

Bodin, pela primeira vez, começa a teorizar a autonomia e soberania do Estado moderno, no sentido que o monarca interpreta as leis divinas, obedece a elas, mas de forma autônoma. Ele não precisa receber pelo papa a investidura do seu poder. O Estado é constituído essencialmente pelo poder: nem o território, nem o povo definem o Estado quanto o poder²⁹.

Para Bodin (1530-1596), o Estado é poder absoluto, é a coesão de todos os elementos da sociedade. Para Castro³⁰, O Estado moderno ocidental surge a partir da formação dos Estados nacionais, orientada pelas monarquias absolutistas da Europa. Segundo a autora, o “Estado moderno” representa um ordenamento político, no qual o soberano detém plenos poderes sobre seus súditos, mas, ao mesmo tempo, está obrigado a garantir a estabilidade, a segurança interna e externa do Estado nacional.

Dessa forma, pode-se afirmar que “[...]começam assim a surgir os fundamentos da teoria moderna do Estado, que posteriormente receberá uma formulação mais completa nos séculos XVII e XVIII”³¹. Nesse período emerge uma corrente de teóricos que explicam a noção de Estado com base na construção de um contrato. Seus principais representantes são: Thomas Robbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Para Robbes (1588-1679), os homens primitivos viviam em estado natural, como animais, destruindo uns aos outros, pelo desejo de poder, de riquezas e de propriedades. Nesse contexto, “[...] percebem a necessidade de estabelecerem entre eles um acordo, um contrato”³². Esse contrato cria um Estado com poder absoluto.

Para Locke (1632-1704), os homens se juntaram em sociedades políticas e se submeteram a um governo com a finalidade principal de conservarem suas propriedades. Para esse teórico, o Estado também surge de um contrato, porém, este pode ser desfeito a qualquer momento, caso o governo (Estado) não o respeite.

Nesse sentido, a finalidade de um governo e de todos/asos/as que entram em sociedade é a conservação da propriedade, “[...] a relação entre propriedade e liberdade é extremamente evidente: o poder supremo não pode tirar do homem uma parte de suas propriedades sem o seu consentimento”³³.

²⁷ CASTRO, Suzana. A origem do estado moderno em Maquiavel e Hobbes. *Sofia*, Vitória, v. 6, n. 2, p. 13-22, jul./dez. 2017.

²⁸ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996. p. 12.

²⁹ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996. p. 12.

³⁰ CASTRO, Suzana. A origem do estado moderno em Maquiavel e Hobbes. *Sofia*, Vitória, v. 6, n. 2, p. 13-22, jul./dez. 2017.

³¹ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996. p. 12.

³² GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996. p. 12.

³³ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996. p. 13.

Segundo Gruppi³⁴, produz-se, então, “[...]uma separação formal, não real, entre Estado e sociedade civil”. A burguesia começa a formar seu próprio Estado, de modo a se fortalecer nos seus ideais — manter-se no poder e proteger as suas propriedades.

Para Rousseau (1712-1778), o Estado foi criado pelos ricos para preservar a desigualdade e a propriedade, e não o bem comum. Para ele, a saída para o impasse da desigualdade social e política na sociedade civil é a configuração de um Estado cujo poder reside no povo, na cidadania, por meio da vontade geral³⁵.

Para Emmanuel Kant (1724-1804), observando o primeiro princípio democrático, a soberania pertence ao povo. Todavia, na realidade ele nega ao povo o efetivo exercício da soberania, ao restringi-lo, somente, a uma parte da sociedade³⁶. Na típica visão liberal do Estado de Direito, a lei sobrepõe-se à soberania do povo.

No século XIX, surgem duas diferentes concepções progressistas de Estado, a concepção liberal, que defende a correlação entre a propriedade e a concepção democrática, para a qual a liberdade baseia-se na igualdade jurídica. Dessa forma, observa-se uma combinação de liberalismo e democracia, que continuamente reafirma o direito à propriedade, protege a iniciativa econômica e promove o desenvolvimento capitalista³⁷.

Todavia, Hegel (1770-1831) restabelece a distinção entre Estado e sociedade civil formulada pelos pensadores do século XVIII, ao situar o Estado como fundamento da sociedade civil e da família. Para ele, não há sociedade civil se não existir um Estado que a construa, que a componha e que integre suas partes; não existe povo se não existir Estado, pois é o Estado que funda o povo e não o contrário³⁸.

Contrapondo o pensamento de Hegel, Marx (1818-1883) afirma que:

[...] não é o Estado que funda a sociedade civil, que absorve em si a sociedade civil, como afirmava Hegel; pelo contrário, é a sociedade civil, entendida como o conjunto das relações econômicas que explica o surgimento do Estado, seu caráter e a natureza de suas leis³⁹.

Pode-se, assim, observar que a Teoria Marxista do Estado está implícita nas relações econômicas, e, a partir dela, surge uma visão crítica do Estado:

[...] o Estado torna-se uma necessidade a partir de um determinado grau de desenvolvimento econômico, que está necessariamente ligado a divisão da sociedade em classe. O Estado é justamente uma consequência dessa divisão, ele começa a nascer quando surgem as classes e, com elas, a luta de classes⁴⁰.

Nesse contexto, o Estado é a expressão da dominação de uma classe sobre outra, mas também um momento de equilíbrio jurídico e político, um momento de mediação. No Brasil, o Estado de Direito é democrático, o que significa que todo poder emana do povo e por ele é exercido, diretamente ou por meio de representantes eleitos/as democraticamente.

Para Silva⁴¹, a configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito

³⁴ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996. p. 16.

³⁵ BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social fundamentos e história*. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

³⁶ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.

³⁷ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.

³⁸ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.

³⁹ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996. p. 27.

⁴⁰ GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996. p. 30.

⁴¹ SILVA, José. O estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul./set. 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>. Acesso em: 16 set. 2021.

novo, que considere as conceituações dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpore um componente revolucionário de transformação do *status quo*. Conforme o artigo primeiro da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988)⁴²:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Segundo Nery Júnior e Nery⁴³, o Estado Democrático de Direito no país é dito social porque favorece a funcionalidade do sistema jurídico para atender à segurança das relações e à justiça social, pelos mecanismos e instrumentos balizados pela própria CF/1988⁴⁴. Isso não garante que a democracia seja plena e os direitos humanos e sociais sejam respeitados, ainda que à força da legislação.

Por isso, Sturla⁴⁵, ao analisar aspectos da atual sociedade, debruça-se em Maquiavel e analisa que:

Maquiavelo parte de la noción de que el hombre es malo y egoísta, por lo que busca su propio beneficio. Así lo vive y experimenta el mismo Maquiavelo en su propia vida y época. Y así como no hay verdades ya dadas, sino que la verdad se construye y esta construcción la realiza la política, resulta del todo imprescindible para comprender a nuestra época y a las ideas políticas actuales.

Partindo da análise apresentada no excerto, de que Maquiavel acredita que os Homens (seres humanos) são maus egoístas porque buscam seus próprios benefícios, há que também pense que as violências entre sujeitos e classes surgem como forma de domínio e de benefícios próprios, como no caso da violência contra a mulher, praticada em grande parte, ou quase sempre, por homens machistas, centralizadores, como se passa a discutir na próxima seção.

3 Violência contra a mulher: uma epidemia silenciosa

A violência, provavelmente, sempre fez parte da experiência humana. Seu impacto pode ser visto mundialmente de várias formas. Para a Organização Mundial da Saúde (OMS), as violências são caracterizadas pelo

[...] uso intencional da força ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação⁴⁶.

⁴² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 ago. 2021. art. 01.

⁴³ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

⁴⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁴⁵ STURLA, Cecilia E. La razón de estado en Maquiavelo y Gramsci. *Rev. Tábaro*, Buenos Aires, n. 16, p. 70-80, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/11036/1/razon-estado-maquiavelo-gramsci.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2023. p. 73.

⁴⁶ KRUG, Etienne *et al.* *Relatório mundial sobre violência e saúde*. Genebra: OMS, 2002. p. 05.

De acordo com Gasman⁴⁷, a definição de Violência contra a Mulher (VCM) foi constituída durante a Assembleia das Nações Unidas (ONU), ocorrida em Viena, capital austríaca, em 1993, quando, pela primeira vez, foram reconhecidos os Direitos Humanos das mulheres. No entanto, na Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência Contra a Mulher, conhecida como a “Convenção de Belém do Pará”, realizada em 1994 em Belém, capital do Estado do Pará, organizada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, deliberou-se que VCM se trata de “qualquer ação ou conduta baseada em gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público, quanto no privado. Inclui a violência física, sexual e psicológica”.

Os estudos posteriores apregoam que a violência baseada em gênero se origina a partir da profunda desigualdade existente nos meios sociais. A cada grupo atribuem-se papéis rígidos que definem seus status na vida econômica, social e política. A partir desses papéis construídos historicamente, os direitos das mulheres passaram a ser sistematicamente violados, inclusive o seu corpo, sua liberdade e seu direito de participação política e de representação⁴⁸.

No Brasil, três correntes teóricas buscam explicar a origem da violência contra a mulher, a partir de diferentes vertentes.

- 1) Primeira corrente denominada de “dominação masculina”, define violência contra as mulheres como expressão de dominação da mulher pelo homem, resultando na anulação da autonomia da mulher, concebida tanto como “vítima” quanto como “cúmplice” da dominação masculina;
- 2) Segunda corrente chamada de dominação patriarcal, sendo influenciada pela perspectiva feminista e marxista, onde a mulher é vista como sujeito social autônomo, porém historicamente vitimada pelo controle social masculino;
- 3) Terceira corrente denominada de relacional, onde a violência é concebida como uma forma de comunicação e um jogo do qual a mulher não é “vítima” senão cúmplice⁴⁹.

Todavia, independentemente da corrente teórica, ela está presente na sociedade brasileira de maneira estrutural, atribuindo às mulheres a condição de submissão em relação à figura do homem. A VCM é praticada de forma covarde e silenciosa, longe dos olhares de terceiros/as, perpetrada por alguém de confiança e do ciclo afetivo da vítima, utilizando-se da discriminação, opressão, subordinação, dominação e crueldade, como mostra Nogueira⁵⁰:

[...] Historicamente, a mulher não era reconhecida como sujeito de direitos, durante muito tempo foram subjugadas e desrespeitadas, por uma sociedade machista, a qual decidia antecipadamente quais atividades públicas e sociais seriam capazes de serem executadas pelas mulheres e como as mesmas deveriam se portar, privando-as de qualquer subjetividade e direito de escolha, assim como de serem detentoras de direitos civis, políticos e individuais, ocupando papéis secundários na vida social, econômica e política.

Ao longo da história, criaram-se diversos instrumentos jurídicos com o objetivo de reduzir as diferenças entre homens e mulheres, dentre os quais, a Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006, considerada um marco na luta das mulheres brasileiras. De acordo com o artigo sétimo da referida lei, a violência contra a mulher pode ser exteriorizada de cinco diferentes maneiras:

Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

⁴⁷ GASMAN, Nadine. O enfrentamento à violência contra as mulheres no mundo. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 15, n. 38, p. 145-163, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/38vd%2011.pdf?d=636688301325046003>. Acesso em: 29 jan. 2023. p. 145.

⁴⁸ GIANNINI, Renata *et al.* *Violência contra mulheres*: como a pandemia calou um fenômeno já silencioso. 2020. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2020/12/2020-12-08-AE-51_Violencia-contra-mulheres.pdf/. Acesso em: 16 set. 2021.

⁴⁹ SANTOS, Cecília; IZUMINO, Wânia. Violência contra as Mulheres e Violência de Gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil. *E.I.A.L.*, v. 16, n. 1, p. 148-164, 2005. p. 148.

⁵⁰ Nogueira, Rebecca. *Violência contra a mulher*: uma epidemia silenciosa em tempos de pandemia de Covid-19. 2020. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande – PB, 2020. p. 15.

I –a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;

II – a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause danos emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;

III – a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;

IV –a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

V –a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria⁵¹.

Entretanto, ressalta-se que, apesar de o Brasil possuir, no ordenamento jurídico, mecanismos legais para coibir a violência contra a mulher, bem como ser signatário de Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos, o país ocupa o quinto lugar no *ranking* mundial de Femicídio, segundo informações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos⁵².

Dados quantitativos referentes à violência contra a mulher, disponibilizados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública⁵³, revelam um aumento elevado de casos relacionados a esse fenômeno. Somente no primeiro semestre de 2020, 25.469 mulheres foram vítimas de estupro; 147.379 casos de violência doméstica foram registrados pelo Disque 190; 238.174 casos de ameaças; além de 110.791 casos de lesão corporal.

Os dados de letalidade dimensionam as consequências mais graves dessa violência perpetrada no país. Em 2019, 3.738 mulheres foram vítimas de homicídios. Desse universo, 1.326 foram crimes específicos de feminicídio.

Esse cenário de violência ultrapassa barreiras geográficas, limites territoriais e classes sociais, atingindo todos os estados brasileiros. A violência contra a mulher é um dos principais problemas enfrentados também pelas mulheres da região norte do país. Segundo Giannini et al.⁵⁴, “[...] a pandemia de Covid-19 e o isolamento social tiveram impacto nos casos e nos registros de violência contra mulheres. Esse tipo de violência já é silencioso e tornou-se ainda mais durante a pandemia”.

Entretanto, mesmo com as subnotificações, os estados da região Norte apresentaram um aumento significativo de denúncias na Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), em comparação aos períodos de março-junho de 2019 e março-junho de 2020, conforme Gráfico 01, a seguir:

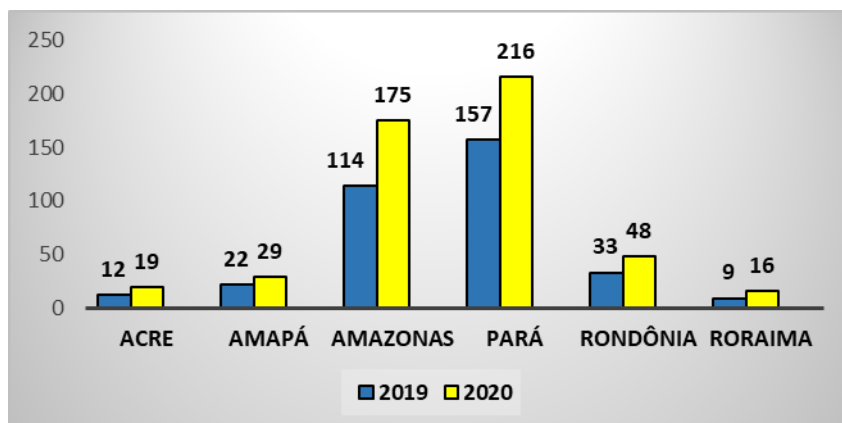
⁵¹ BRASIL. *Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 20 set. 2021. art. 07.

⁵² ROSA, Patrícia. Luta contra a violência à mulher: Brasil ocupa o 5º lugar no ranking mundial do feminicídio. *Revista Afirmativa*. Com. 12 out. 2021. Disponível em: <https://revistaafirmativa.com.br/luta-contra-a-violencia-a-mulher-brasil-ocupa-o-5o-lugar-no-ranking-mundial-do-femicidio/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

⁵³ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo, ano 14, 2020.

⁵⁴ GIANNINI, Renata et al. *Violência contra mulheres: como a pandemia calou um fenômeno já silencioso*. 2020. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2020/12/2020-12-08-AE-51_Violencia-contra-mulheres.pdf/. Acesso em: 16 set. 2021. p. 03.

Gráfico 1 - Números de ligações para o DisQUE 180 no período março/junho 2019 e março/junho 2020.



Fonte: Elaborada pelos/as autores/as (2021).

Nota: Giannini *et al.*⁵⁵

Nesse sentido, o Acre apresentou uma variação de 65%; o Amapá, de 33%; o Amazonas, de 53%; o Pará, de 37%; Rondônia, por sua vez, de 45% e Roraima apresentou uma variação de 70%. A análise sobre os tipos de violência indicou um aumento de casos durante o isolamento social em três categorias, a saber: violência física, violência psicológica e violações gerais. Em relação ao registro de casos de violência física (lesão corporal dolosa), os estados que apresentaram os maiores aumentos foram: Pará com 38%; Maranhão com 26%; e, Amazonas com 24%⁵⁶.

Em se tratando particularmente do Amazonas, o estado apresenta taxas de homicídios de mulheres em torno de 3,2% e de feminicídio 1,8% para cada 100 mil mulheres⁵⁷. Segundo a Secretaria de Segurança Pública do Amazonas – SSP/AM, a capital Manaus apresenta maior concentração de casos de violência contra a mulher. Todavia, o campo também é “[...] palco da mulher violentada e da criança aliciada que infelizmente seus ecos não conseguem ultrapassar os limites das águas, das terras e das florestas”⁵⁸. No Gráfico 2, a seguir, apresentam-se as diferenças entre os números de casos de violência contra a mulher amazonense da capital e do interior do estado, nos períodos de 2019, 2020 e 2021.

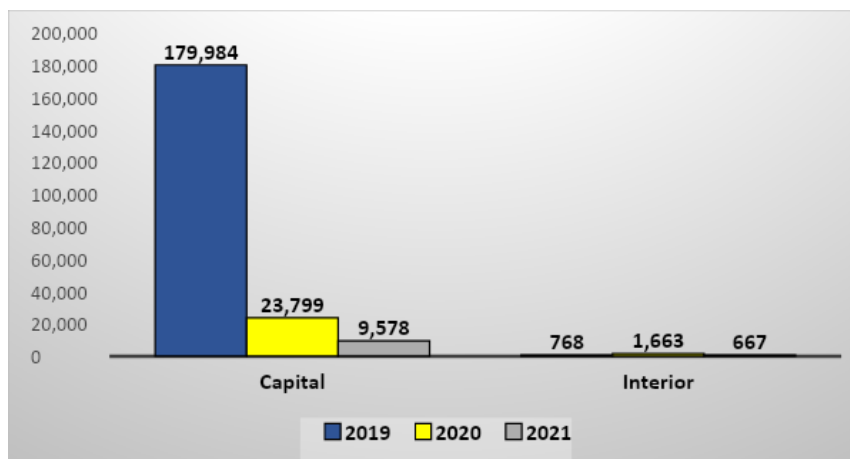
⁵⁵ GIANNINI, Renata *et al.* *Violência contra mulheres: como a pandemia calou um fenômeno já silencioso*. 2020. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2020/12/2020-12-08-AE-51_Violencia-contra-mulheres.pdf/. Acesso em: 16 set. 2021.

⁵⁶ GIANNINI, Renata *et al.* *Violência contra mulheres: como a pandemia calou um fenômeno já silencioso*. 2020. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2020/12/2020-12-08-AE-51_Violencia-contra-mulheres.pdf/. Acesso em: 16 set. 2021.

⁵⁷ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo, ano 14, 2020.

⁵⁸ UCHÔA, Iraci. *Trabalho e Educação do Campo no contexto Amazônico: um estudo em uma comunidade camponesa do Médio Rio Solimões*. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018. p. 18.

Gráfico 2 - Números de casos de violência contra a mulher na capital e interior.



Fonte: elaborada pelos/as autores/as (2021).

Nota: SISP/SSP-AM⁵⁹.

Ressalta-se que, ao analisar a violência doméstica cometida em desfavor de mulheres amazonenses nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Manaus (RMM), alguns contribuem, expressivamente, para o aumento de casos no estado: Manaus, Manacapuru, Iranduba e Rio Preto da Eva.

Destaca-se que os municípios supracitados estão interligados por estradas, o que pode favorecer o acesso das vítimas juntamente aos distritos policiais. A respeito da tipificação estupro, esses municípios também apresentam os maiores números de casos registrados nas delegacias no período de 2019 a 2021, conforme dados a seguir: Manaus (1.810 casos), Manacapuru (101 casos), Iranduba (66 casos) e Rio Preto da Eva (45 casos). Todavia, em relação ao número de feminicídio no estado do Amazonas, lideram o *ranking*, Manaus e Manacapuru.

Diante dos números elevados de casos de violência contra a mulher no cenário nacional e estadual, torna-se necessário verificar quais as políticas públicas são adotadas pelo Estado no enfrentamento a este fenômeno social e silencioso. Ressalta-se que essa forma de violência atinge a sociedade como um todo, tanto no Brasil como na maior parte do mundo, sobretudo, por afetar diretamente os/as filhos/as de mães vítimas de violência, além de outros/as parentes e pessoas próximas. Dessa forma, é fundamental que o poder público se organize cada vez mais para a construção, execução e avaliação de políticas públicas que combatam a violência contra as mulheres.

4 Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no estado democrático de direito

A violência contra as mulheres constitui-se em uma das principais formas de violação dos direitos humanos, atingindo-as em relação ao direito à vida, à saúde e à integridade física. Esse fenômeno atinge mulheres de diferentes classes sociais, origens, idades, regiões, estados civis, escolaridade, raças e orientação sexual. Exigindo, assim, que o Estado brasileiro adote políticas públicas acessíveis a todas, englobando as diferentes modalidades pelas quais a violência se expressa⁶⁰.

⁵⁹ AMAZONAS. Secretaria de Segurança Pública. *Dados da violência contra a mulher*. 2021. Disponível em: <http://www.ssp.am.gov.br/ssp-dados/>. Acesso em: 03 ago. 2021.

⁶⁰ BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulher. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 20 set. 2021.

Nessa perspectiva, de modo geral, pode-se definir políticas públicas como o conjunto de programas, ações e decisões tomadas pelos governos com a participação direta ou indireta de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. Em se tratando do fenômeno da violência, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 226, parágrafo oitavo, assegura “[...] a assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência, no âmbito de suas relações” e assume, dessa forma, que o Estado tem um papel a cumprir para o enfrentamento a qualquer tipo de violência⁶¹.

Para Stucky⁶², as políticas públicas emergem de um contexto social em que ocorre um jogo de forças, envolvendo os grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais componentes da sociedade civil. Esse jogo de forças produz as decisões tomadas na esfera estatal e determina as intervenções em uma dada realidade social e/ou econômica, ao direcionar e/ou redirecionar investimentos no âmbito social e produtivo da sociedade. O conjunto dessas decisões constitui uma política de determinado governo. Dessa forma, a política pública é muito mais do que um simples conjunto de normas administrativas ou burocráticas. Ela é a manifestação de um jogo de forças e de conflito de interesses.

As primeiras conquistas do movimento feminista juntamente ao Estado para a implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento à violência contra mulheres datam de 1980. Todavia, a década de 1990 foi particularmente promissora em termos de inclusão dos direitos das mulheres na agenda mundial de direitos humanos e na pauta política dos governos. Nesse período, diversos países realizaram conferências internacionais, que fortaleceram a luta dos movimentos sociais e contribuíram para o reconhecimento dos direitos das mulheres, movimento que forneceu alicerces para a criação de políticas de enfrentamento à violência baseada em gênero. No Quadro 01, sintetizam-se os principais eventos desse período.

Quadro 1 - Eventos que contribuíram no fortalecimento de políticas públicas no enfrentamento da violência contra a mulher

EVENTO	ANO	RESULTADOS
Conferência de Viena e seu Programa de Ação	1993	Enfatizou o reconhecimento dos direitos das mulheres como parte dos direitos humanos, ao nomear a violência contra a mulher como violação de direitos humanos.
Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres	1993	Definiu a violência em suas múltiplas formas de manifestação e reconheceu sua prática no âmbito público e privado.
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher	1994	Trouxe como ganho a incorporação do conceito de gênero à definição de violência contra a mulher, explicitando que esta pode ser de diferentes tipos e ocorrer tanto na esfera pública como na privada, apresentando um amplo conceito de violência doméstica e intrafamiliar.
IV Conferência da Mulher em Beijing e a Plataforma de Ação Mundial da Mulher	1995	Impulsionou novo enfoque sobre os direitos das mulheres ao tomar por base o conceito de gênero.

Fonte: elaborada pelos/as autores/as (2021).

Nota: Coelho *et al.*⁶³

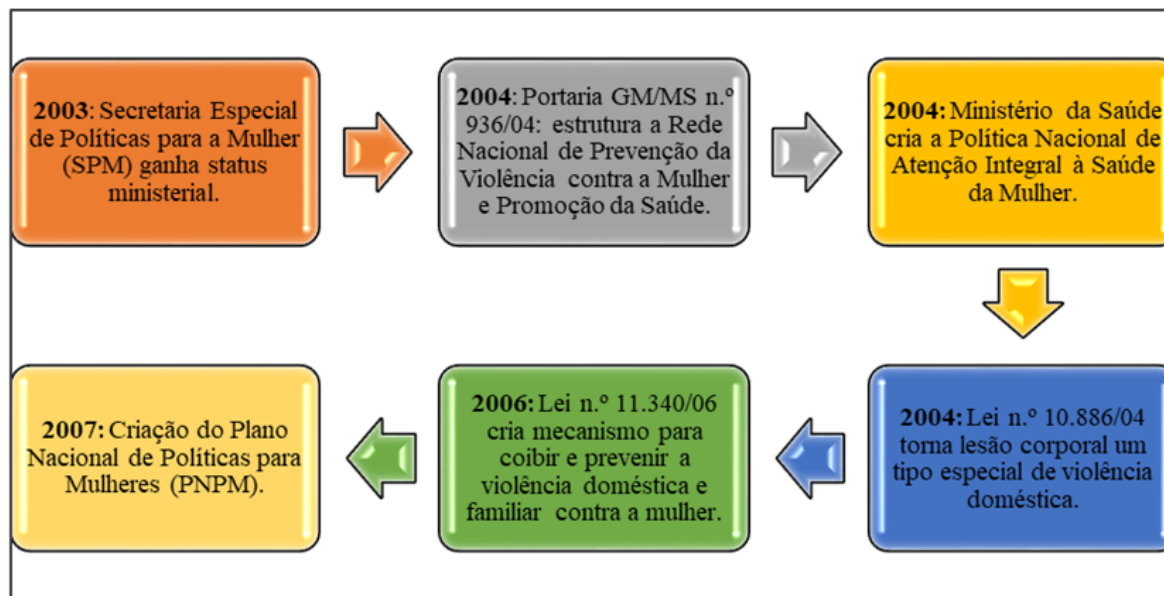
⁶¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 ago. 2021. art. 226.

⁶² STUCKY, Rosane. As políticas públicas e a execução na conquista do direito universal à saúde. In: BONETTI, Lindomar (coord.). *Educação, exclusão e cidadania*. Ijuí: Editora Unijuí, 1997.

⁶³ COELHO, Elza *et al.* *Políticas públicas de enfrentamento da violência*. Florianópolis: UFSC, 2014. Disponível em: <https://violenciae-saude.ufsc.br/files/2015/12/Políticas-Públicas.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

Com base em várias discussões em âmbito internacional e nacional, por meio de conferências e convenções, o Brasil construiu políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher⁶⁴. No período de 1992 a 2012, muitas alterações institucionais e legais ocorreram no Brasil, visando coibir essa epidemia silenciosa, conforme a figura 01.

Figura 1 - Eventos que contribuíram PARA O fortalecimento de políticas públicas no enfrentamento da violência contra a mulher



Fonte: Elaborado pelos/as autores/as (2021).

Nota: Coelho *et al.*⁶⁵

Ressalta-se que, nesse período, ocorreram muitos avanços em relação às políticas públicas dirigidas à atenção de mulheres vítimas de violência, com a estruturação de programas e instituições que buscam responder a essa demanda, embora se verifiquem deficiências e fragilidades no atendimento às vítimas. Muitas iniciativas concretizaram-se por meio de entidades e instituições de serviços específicos, como as Delegacias de Defesa da Mulher (DDM), as Casas-Abrigo e os Centros de Atendimento Multiprofissional, com foco principalmente na violência física e sexual cometida por parceiros ou ex-parceiros⁶⁶.

Salienta-se que a importância do desenvolvimento de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres é efetivamente consolidada com o lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, o qual consiste em uma estratégia de integração entre governo federal, estadual e municipal no tocante às ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e de descentralização das políticas públicas referentes à temática, por meio de um acordo federativo que tem por base a transversalidade de gênero, a intersetorialidade e a capilaridade das ações referentes à temática⁶⁷.

Ainda como parte das políticas públicas adotadas no ordenamento jurídico brasileiro, voltadas para o enfrentamento da violência contra a mulher, foram aprovadas a Lei n.º 13.104/2015⁶⁸, que prevê o femi-

⁶⁴ COELHO, Elza *et al.* *Políticas públicas de enfrentamento da violência*. Florianópolis: UFSC, 2014. Disponível em: <https://violenciae-saude.ufsc.br/files/2015/12/Políticas-Publicas.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

⁶⁵ COELHO, Elza *et al.* *Políticas públicas de enfrentamento da violência*. Florianópolis: UFSC, 2014. Disponível em: <https://violenciae-saude.ufsc.br/files/2015/12/Políticas-Publicas.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

⁶⁶ COELHO, Elza *et al.* *Políticas públicas de enfrentamento da violência*. Florianópolis: UFSC, 2014. Disponível em: <https://violenciae-saude.ufsc.br/files/2015/12/Políticas-Publicas.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

⁶⁷ BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulher. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2012-pdf/10182-14-pacto-enfrentamento-violencia-contra-mulheres/file>. Acesso em: 20 set. 2021.

⁶⁸ BRASIL. *Lei n.º 13.104, de 9 de março de 2015*. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-

cídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, incluindo-o no rol dos crimes hediondos; a Lei n.º 14.188/2021⁶⁹, que define o Programa de Cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher; e a Lei n.º 14.192/2021⁷⁰, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher.

No cenário estadual, visando reduzir os índices de violência doméstica, o estado do Amazonas possui os seguintes órgãos:

Unidade Operacional Ronda Maria da Penha da Polícia Militar do Amazonas (PMAM), que atua em Manaus como mecanismo de defesa no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher;

Núcleo de Combate ao Feminicídio, criado pela Polícia Civil com o objetivo de investigar os homicídios consumados ou tentados, tendo como vítimas mulheres (ou com motivação de gênero). O núcleo funciona nas dependências da Delegacia Especializada em Homicídios e Sequestros (DEHS). A unidade tem a finalidade de combater o aumento do número de casos de violência contra a mulher.

Em 2020, o Tribunal de Justiça do Amazonas (TJ-AM) criou, no âmbito do Poder Judiciário, a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar que, dentre outras atribuições, tem a de **contribuir para o aprimoramento da estrutura e das políticas do Poder Judiciário na área do combate e da prevenção à violência contra as mulheres**.

No campo educacional, foi publicada, no dia 10 de junho de 2021, a Lei n.º 14.164, que altera a LDBEN n.º 9.394/1996 para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica e instituir a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher⁷¹. Nessa perspectiva, embora essedispositivo assegure a inclusão do tema ao currículo escolar, as Propostas Pedagógicas que norteiam o processo de ensino-aprendizagem da Rede Pública Municipal de Ensino de Manaus/AM ainda não contemplam a temática em questão.

Destaca-se que o acesso à informação, bem como a sensibilização de crianças e adolescentes pode promover mudanças sociais significativas, ao permitir a desconstrução dos valores patriarcais que sustentam a violência de gênero e promover notadamente a prevenção primária da violência⁷². Dessa forma, o debate da violência contra a mulher, em contexto escolar, precisa considerar que essa violência muitas vezes parte do não respeito à mulher como sujeito, do machismo e das desigualdades raciais, sociais e de gênero⁷³. É fundamental combater todas essas formas de desigualdade, com o intuito de alcançar uma cultura de paz⁷⁴.

2018/2015/lei/113104.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

⁶⁹ BRASIL. *Lei n.º 14.188, de 28 de julho de 2021*. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.188-de-28-de-julho-de-2021-334902612>. Acesso em: 20 set. 2021.

⁷⁰ BRASIL. *Lei n.º 14.192, de 4 de agosto de 2021*. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14192.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

⁷¹ BRASIL. *Lei n.º 14.164, de 10 de junho de 2021*. Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.164-de-10-de-junho-de-2021-325357131>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁷² SINGULANO, Yara; TEIXEIRA, Karla. A resposta de adolescentes à questão: como erradicar a violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil? *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 01, p. 319-347, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/nTp7PjgbNLpGvZG7B8z8fKr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁷³ PIZA, Roberto; FERREIRA, Luiz. *Combate à violência contra a mulher entra para currículo escolar*. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2021-06/combate-violencia-contra-mulher-entra-para-curriculo-escolar>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁷⁴ OLIVEIRA, Márcio de; PEIXOTO, Reginaldo; MAIO, Eliane Rose. A educação enquanto promotora de uma cultura de paz: o foco nas questões de gênero e sexualidade. *Revista Amazônica*, Manaus, v. 03, n. 02, p. 27-39, 2018. Disponível em: <https://periodi->

No Brasil, alguns Estados promovem discussões, legislações complementares e material para estudos. Essas ações complementares são bastante significativas, pois, além de emergir orientações acerca dos conceitos, apresentam dados sobre a violência e os tipos mais comuns. Como exemplo desse debate, destaca-se o Estado de Mato Grosso do Sul que, no ano de 2020, publicou uma cartilha denominada “Violência contra a mulher não tem desculpa”⁷⁵. Na figura 02, apresentam-se os ciclos da violência pautados nos estudos da psicóloga Norte-Americana Leonore Walker, em relação à violência contra a mulher.

Figura 2 - Ciclo da violência



Fonte: Mato Grosso do Sul⁷⁶.

Dentre os assuntos tratados, na cartilha “Violência contra a mulher não tem desculpa”, destaca-se “Agosto lilás” e “Maria da Penha vai à escola”⁷⁷. Obviamente, é preciso trilhar outros caminhos para capacitar a sociedade em relação aos direitos humanos, à igualdade de gênero e ao maior envolvimento da temática com as diversas instituições e meios sociais, porém. Ressalta-se que ações como essa implantada em Mato Grosso do Sul, considerando os dados apresentados nas seções anteriores, contribuem e muito não somente para a dignidade humana, mas para a inclusão, respeito e maior participação social da mulher na sociedade.

A escola, espaço de formação humana, deve incorporar essa luta, pois o conhecimento da cultura, as relações históricas, a construção da cidadania e do respeito a todos/todas, independentemente de classe, gênero, religião, devem (ou deveriam) fazer parte dos currículos, das áreas de aprendizagem e do conteúdo escolar. Por isso, há a necessidade de maior engajamento entre políticas públicas e sujeitos sociais, no combate à violência contra a mulher.

cos.ufam.edu.br/index.php/amazonida/article/view/4893. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁷⁵ MATO GROSSO DO SUL. *Violência contra a mulher não tem desculpa!* Capacitando para o enfrentamento à violência - Lei n.º 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. 2020. Disponível em: <https://www.naosecale.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/CARTILHA-2020.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2023.

⁷⁶ MATO GROSSO DO SUL. *Violência contra a mulher não tem desculpa!* Capacitando para o enfrentamento à violência - Lei n.º 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. 2020. Disponível em: <https://www.naosecale.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/CARTILHA-2020.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2023.

⁷⁷ MATO GROSSO DO SUL. *Violência contra a mulher não tem desculpa!* Capacitando para o enfrentamento à violência - Lei n.º 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. 2020. Disponível em: <https://www.naosecale.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/CARTILHA-2020.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2023.

5 Considerações finais

Buscou-se, neste artigo, conhecer as políticas públicas existentes no Estado Democrático de Direito para o enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil. Nessa perspectiva, embora o país possua, em seu ordenamento jurídico brasileiro, leis específicas que visam garantir a igualdade de gênero, amparado por uma estrutura patriarcal e machista, os homens se sentem “autorizados” a exercerem toda forma de controle sobre as mulheres, essas atitudes contribuem diretamente para o aumento de casos de violência contra as mulheres.

A criação da Lei n.º 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, instituiu um dos mais importantes instrumentos de combate à violência contra mulher no país. Apesar das constantes críticas sobre a fragilidade e limitações em sua aplicabilidade, não se pode minimizar a importância do regramento legal e das profundas mudanças introduzidas pela referida lei.

Nesse contexto, ressalta-se a necessidade de a vítima romper com o ciclo vicioso da violência, denunciando o agressor. Levantamentos realizados neste estudo demonstram que muitas mulheres não denunciam a violência sofrida por haver uma dependência afetiva e/ou econômica de seu parceiro, bem como por medo de possíveis novas agressões, o que contribuiu para a invisibilidade do fenômeno da violência.

Mesquita et al⁷⁸ assinalam que “o panorama da violência de gênero no mundo, em tempos de pandemia, espelha e revela a dimensão e a gravidade da problemática que ceifa a vida de milhares de mulheres e tornam criminosos milhares de homens”. No Brasil, essa “tendência” é realista, conforme os números apresentados ao longo deste manuscrito.

Ressalta-se que há a subnotificação, ou seja, nem todos os casos de violência contra a mulher chegam às autoridades. Assim, os números reais são superiores aos mostrados no decorrer da presente pesquisa.

Nesse sentido, os números de violência contra as mulheres revelam a gravidade do problema que o Brasil enfrenta. É fundamental que o poder público potencialize as políticas públicas de proteção à mulher, avaliando-as constantemente. Juntamente a isso, é interessante que áreas como a Educação, Saúde e Assistência Social unam esforços no sentido de educar as pessoas para uma cultura da nãoviolência contra as mulheres, por meio de ações reiteradas.

Referências

- AMAZONAS. Secretaria de Segurança Pública. *Dados da violência contra a mulher*. 2021. Disponível em: <http://www.ssp.am.gov.br/ssp-dados/>. Acesso em: 03 ago. 2021.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social fundamentos e história*. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 ago. 2021.
- BRASIL. *Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

⁷⁸ MESQUITA, Aline Martins et al. Agravamento da violência de gênero no contexto da Pandemia da COVID-19. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 25, n. 01, p. 11-25, 2021. Disponível em: <http://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/17272/9341>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 13.104, de 9 de março de 2015*. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 14.164, de 10 de junho de 2021*. Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.164-de-10-de-junho-de-2021-325357131>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 14.188, de 28 de julho de 2021*. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.188-de-28-de-julho-de-2021-334902612>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 14.192, de 4 de agosto de 2021*. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14192.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Violência doméstica e familiar contra a mulher: Ligue 180 e tudo o que você precisa saber*. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/denuncie-violencia-contra-a-mulher/violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulher. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2012-pdf/10182-14-pacto-enfrentamento-violencia-contra-mulheres/file>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulher. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 20 set. 2021.

CASTRO, Suzana. A origem do estado moderno em Maquiavel e Hobbes. *Sofia*, Vitória, v. 6, n. 2, p. 13-22, jul./dez. 2017.

COELHO, Elza *et al.* *Políticas públicas de enfrentamento da violência*. Florianópolis: UFSC, 2014. Disponível em: <https://violenciaesaude.ufsc.br/files/2015/12/Políticas-Publicas.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

COSTA, Kariane. *Pesquisa aponta que violência contra a mulher aumentou na pandemia*. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2021-11/pesquisa-aponta-que-violencia-contra-mulher-aumentou-na-pandemia>. Acesso em: 26 abr. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo, ano 14, 2020.

FRANCE PRESSE. Com restrições da pandemia, aumento da violência contra a mulher é fenômeno mundial. *G1*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/11/23/com-restricoes-da-pandemia-aumento-da-violencia-contra-a-mulher-e-fenomeno-mundial.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2022.

GASMAN, Nadine. O enfrentamento à violência contra as mulheres no mundo. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 15, n. 38, p. 145-163, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/38vd%2011.pdf?d=636688301325046003>. Acesso em: 29 jan. 2023.

GIANNINI, Renata *et al.* *Violência contra mulheres: como a pandemia calou um fenômeno já silencioso*. 2020. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2020/12/2020-12-08-AE-51_Violencia-contra-mulheres.pdf/. Acesso em: 16 set. 2021.

GIL, Antônio. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels e Gramsci*. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.

KRUG, Etienne *et al.* *Relatório mundial sobre violência e saúde*. Genebra: OMS, 2002.

MATO GROSSO DO SUL. *Violência contra a mulher não tem desculpa!* Capacitando para o enfrentamento à violência - Lei n.º 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. 2020. Disponível em: <https://www.naoosecale.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/CARTILHA-2020.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2023.

MESQUITA, Aline Martins *et al.* Agravamento da violência de gênero no contexto da Pandemia da COVID-19. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 25, n. 01, p. 11-25, 2021. Disponível em: <http://periodicos-eletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/17272/9341>. Acesso em: 29 abr. 2022.

MINAYO, Maria (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

Nogueira, Rebecca. *Violência contra a mulher: uma epidemia silenciosa em tempos de pandemia de Covid-19*. 2020. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande – PB, 2020.

OLIVEIRA, Márcio de; PEIXOTO, Reginaldo; MAIO, Eliane Rose. A educação enquanto promotora de uma cultura de paz: o foco nas questões de gênero e sexualidade. *Revista Amazonida*, Manaus, v. 03, n. 02, p. 27-39, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/amazonida/article/view/4893>. Acesso em: 22 abr. 2022.

PIZA, Roberto; FERREIRA, Luiz. *Combate à violência contra a mulher entra para currículo escolar*. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2021-06/combate-violencia-contra-mulher-entra-para-curriculo-escolar>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ROSA, Patrícia. Luta contra a violência à mulher: Brasil ocupa o 5º lugar no ranking mundial do feminicídio. *Revista Afirmativa.Com*. out. 2021. Disponível em: <https://revistaafirmativa.com.br/luta-contra-a-violencia-a-mulher-brasil-ocupa-o-5o-lugar-no-ranking-mundial-do-femicidio/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

SANTOS, Cecília; IZUMINO, Wânia. Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil. *E.I.A.L.*, v. 16, n. 1, p. 148-164, 2005.

SILVA, José. O estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul./set. 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>. Acesso em: 16 set. 2021.

SINGULANO, Yara; TEIXEIRA, Karla. A resposta de adolescentes à questão: como erradicar a violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil? *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 01, p. 319-347, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/nTp7PjgbNLpGvZG7B8z8fKr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2022.

STUCKY, Rosane. As políticas públicas e a execução na conquista do direito universal à saúde. In: BONETTI, Lindomar (coord.). *Educação, exclusão e cidadania*. Ijuí: Editora Unijuí, 1997. p. 51-66.

STURLA, Cecília E. La razón de estado en Maquiavelo y Gramsci. *Rev. Tábano*, Buenos Aires, n. 16, p. 70-80, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/11036/1/razon-estado-maquiavelo-gramsci.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2023.

SUDRÉ, Lu; COCOLO, Ana. *Brasil é o 5º país que mais mata mulheres*. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/dci/publicacoes/entreteses/item/2589-brasil-e-o-5-pais-que-mais-mata-mulheres>. Acesso em: 16 set. 2021.

UCHÔA, Iraci. *Trabalho e Educação do Campo no contexto Amazônico: um estudo em uma comunidade camponesa do Médio Rio Solimões*. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.

VIOLÊNCIA contra a mulher aumentou no último ano, revela pesquisa do DataSenado. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/09/violencia-contra-a-mulher-aumentou-no-ultimo-ano-revela-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 26 abr. 2022.

Agradecimentos

A pesquisa apresentada neste artigo teve apoio e financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), do PROFEDUC – Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Educação, Unidade de Campo Grande e da PROPPi – Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, white, modern building with a prominent, abstract sculpture in the foreground. The sculpture is a seated female figure, possibly representing a deity or a personification of justice, holding a long, thin object. The building has a distinctive architectural style with large, curved, cantilevered sections. The sky is blue with scattered white clouds. In the bottom foreground, there is a bed of pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Violência conjugal e a incidência
de controle coercitivo entre
casais heterossexuais**

**Couple violence and the
incidence of coercive control
among heterosexual couples**

Julio Cesar de Aguiar

Kettily Ingrid de Queiroz

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Violência conjugal e a incidência de controle coercitivo entre casais heterossexuais*

Couple violence and the incidence of coercive control among heterosexual couples

Julio Cesar de Aguiar**

Kettily Ingrid de Queiroz***

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a violência conjugal e a incidência de controle coercitivo entre casais heterossexuais brasileiros. A revisão da literatura orienta o estudo empírico sobre controle coercitivo no contexto brasileiro para responder às questões de pesquisa e testar as hipóteses propostas. Com base em pesquisa quantitativa, utilizando uma versão adaptada do *Controlling Behaviors Scale* (CBS), aplicado em uma amostra composta por 141 participantes, sendo 88 mulheres e 53 homens, conclui-se que as mulheres são mais propensas a se submeterem a alto grau de controle coercitivo e, como dado novo e importante, que os participantes de ambos os sexos se reconheceram como parceiros controladores. Como limitações, destaca-se o pequeno tamanho da amostra em cada um dos quatro grupos da pesquisa; a presunção da ocorrência de algum tipo de violência conjugal nos relacionamentos avaliados pelos participantes, já que aplicado o questionário em sua versão simplificada e a ocorrência de vieses nas respostas, pois muitas foram obtidas por intermédio da ajuda de profissionais que trabalham nas instituições participantes. As limitações, entretanto, não prejudicaram a confirmação de algumas das hipóteses de pesquisa, que podem subsidiar outras pesquisas. O estudo é original e busca contribuir para futuras proposições de políticas públicas voltadas para a prevenção da violência conjugal.

Palavras-chave: violência conjugal; controle coercitivo; casais heterossexuais.

Abstract

The present article aims to analyze couple violence and the incidence of coercive control among Brazilian heterosexual couples. The literature review guides the empirical study on coercive control in the Brazilian context to address research questions and test the proposed hypotheses. Based on quantitative research, using an adapted version of the *Controlling Behaviors Scale* (CBS), applied to a sample of 141 participants, including 88 women and 53 men, we conclude that women are more prone to experiencing a high degree of coercive control, and as a new and important finding, participants of both sexes recognized themselves as controlling partners. As limitations,

* Recebido em: 17/10/2023

Aprovado em: 02/04/2025

** Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas, em Brasília. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e PhD in Law pela University of Aberdeen, UK. Mestre em Filosofia e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás. E-mail: juliocesar.deaguiar@gmail.com.

*** Mestre em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Direito Penal e Processual aplicados pela Escola Brasileira de Direito. Especialista em Direito Ambiental, com magistério superior, pela rede de ensino Luiz Flávio Gomes. Bacharel em Direito pela Universidade Paulista. Servidora Pública Federal. E-mail: ingridqueirozmpf@gmail.com.

we highlight the small sample size in each of the four research groups, the presumption of the occurrence of some form of couple violence in the relationships evaluated by the participants, as the questionnaire was applied in its simplified version, and the presence of response biases, as many were obtained through the assistance of professionals working in the participating institutions. However, these limitations did not hinder the confirmation of some research hypotheses, which can support further research. The study is original and aims to contribute to future proposals for public policies aimed at preventing couple violence.

Keywords: couple violence; coercive control; heterosexual couples.

1 Introdução

A questão da assimetria/simetria de gênero na violência doméstica e familiar envolvendo casais heterossexuais — a qual, nesta pesquisa, será tratada como violência conjugal, unicamente em razão do marco teórico adotado — é tema que suscita grandes discussões. É fortemente apreciado por grande parte dos estudos acadêmicos¹, e abordado por diferentes perspectivas teóricas, dentre as quais o feminismo e a sociologia da família.

O conceito de violência em um contexto social, histórico e de gênero apresenta caráter mutável e variável². Apesar disso, a violência conjugal pode ser compreendida como atos violentos praticados no âmbito de relações íntimas de afeto, podendo ser psicológica, sexual, patrimonial, física ou moral.

Os teóricos feministas entendem que a violência conjugal decorreria do ideal de gênero (feminino e masculino), principalmente considerando-se que a sociedade constitui suas relações com base em uma ordem social dominada pelo princípio masculino, o que levaria à conclusão pela assimetria da violência³.

Os sociólogos da família argumentam que a violência pode ser praticada tanto por homens como por mulheres, já que ambos podem figurar como agressores em um relacionamento íntimo, de modo a ressaltar uma certa simetria na prática da violência⁴.

Essa discrepância tão significativa de resultados entre estudos, em geral, metodologicamente bem conduzidos, despertou o interesse do sociólogo norte-americano Michael P. Johnson⁵, o qual, a partir de pesquisas próprias e revisões sistemáticas da literatura, chegou a duas importantes conclusões, uma de natureza teórica e a outra, metodológica, as quais são abordadas a seguir. Os achados de Johnson⁶ foram ainda confirmados em pesquisas conduzidas por Archer & Graham-Kevan⁷, Dutton & Goodman⁸ e Lira & Méndez⁹.

¹ LIRA, Luciana Ramos; MÉNDEZ, Maria Teresa Saltijeral. ¿Violencia episódica o terrorismo íntimo? Una propuesta exploratoria para clasificar la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. *Salud Mental*, v. 31, n. 6, p. 469-478, 2008.

² JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

³ BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012.

⁴ RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017.

⁵ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

⁶ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008. JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014.

⁷ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Do beliefs about aggression predict physical aggression to partners? *Aggressive Behavior*, v. 29, p. 41-54, jan. 2003. ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003.

⁸ DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005.

⁹ LIRA, Luciana Ramos; MÉNDEZ, Maria Teresa Saltijeral. ¿Violencia episódica o terrorismo íntimo? Una propuesta exploratoria para clasificar la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. *Salud Mental*, v. 31, n. 6, p. 469-478, 2008.

Para o sociólogo, a partir do comportamento do indivíduo, foi possível identificar os seguintes tipos básicos de violência conjugal, nos quais, em alguma medida, houve a presença de táticas de controle coercitivo: violência conjugal situacional, terrorismo patriarcal ou terrorismo íntimo, resistência violenta e violência mútua¹⁰.

O controle coercitivo, que será o objeto deste estudo, pode ocorrer em quaisquer relações íntimas de afeto, não se limitando ao casamento ou à união estável. É considerado por Johnson uma forma de violência conjugal, sendo possível sua identificação a partir de 5 (cinco) comportamentos controladores (econômico; ameaças, intimidação; abuso emocional; e isolamento)¹¹.

A despeito da grande relevância dos achados de Johnson¹², em nível teórico e metodológico, entende-se que a principal contribuição teórica desse autor não está tanto na tipologia por ele proposta — a qual, não obstante, é útil, inclusive para fins de políticas públicas relacionadas à violência conjugal¹³ —, mas, em apontar a relevância do controle coercitivo como uma situação de opressão vivida, senão exclusivamente, principalmente por mulheres, em seus próprios lares; situação em que a eventual violência constitui a parte a qual não deve, porém, ser tratada de forma isolada do seu contexto. Ou seja, a contribuição teórica de John-

¹⁰ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹¹ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹² JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008. JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014.

¹³ Assim como ações punitivas e cumprimento da Lei Maria da Penha fazem parte do eixo estruturante de enfrentamento e combate da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica, eventual atenuante ou discriminante para o caso da mulher vítima de violência conjugal que fere ou tira a vida de seu(sua) companheiro(a), após viver anos em controle coercitivo, poderia integrar a política criminal voltada à prevenção e combate à essa modalidade de violência. Apesar de não ser um caso prático de violência conjugal, mas sim familiar e de gênero, cita-se a absolvição, pelo Tribunal do Júri, no Estado de Pernambuco, de Maria Severina Francisco, vítima permanente de violência familiar, que contratou um “pistoleiro”, por R\$ 800,00, a fim de matar o próprio pai. Barros (2014), em artigo de sua autoria intitulado “Severina: assassina ou santa? O sertão que não tem cordel encantado”, transcreveu um resumo do depoimento de Severina que explicitou as condições em que o homicídio foi praticado: “nunca estudei, nunca tive amiga, nunca arrumei namorado na vida, nunca saí para ir a festas. Até os 38 anos, vivi assim e foi assim até quando me desliguei do meu pai, no dia em que ele foi morto. Meu pai não deixava eu e minhas irmãs fazer nada. Comecei a trabalhar na roça com seis anos. Aos nove, fui com meu pai para o roçado. No caminho, ele me levou para o mato, amarrou minha boca com a camisa e tentou ser dono de mim. Eu dei uma ‘pesada’ no nariz dele, e ele puxou uma faca para me sangrar. A faca pegou no meu pescoço e no joelho. Depois, ele tentou de novo, mas não conseguiu ser dono de mim. Em casa, contei para minha mãe e ela me deu uma pisa (surra). Fiquei sem almoço. À noite, minha mãe foi me buscar e me levou para ele, que me abusou. No outro dia, fui andar e não consegui. Falei: ‘Mãe, isso é um pecado’. E ela: ‘Não é pecado. Filha tem que ser mulher do pai’. A partir daquele dia, três dias por semana ele ia abusando de mim. Com 14 anos eu engravidei. Tive o filho e ele morreu. Eu tive 12 filhos com meu pai. Sete morreram. Seis foram feitos na cama da minha mãe. Dormíamos eu, pai e mãe na mesma cama. Um dia, uma irmã minha disse que estava interessada em um namorado. O pai quis pegar ela, disse que já tinha um touro em casa. Eu mandei minha mãe correr com minha irmã. Depois disso, minha mãe não ficou mais com ele. Foram para a casa do meu avô em Caruaru. Ela e as minhas oito irmãs. Só ficamos eu e meu pai na casa. Eu tinha 21 anos, e ele sempre batia em mim. Tentei me matar várias vezes, botei até corda no pescoço. Os filhos nasciam e morriam. Os que vingavam foram se criando. Minha filha estava com 11 anos quando ele quis ser dono dela. Eu disse para ele: ‘Se você ameaçar a minha filha, você morre.’ Meu pai me bateu três dias seguidos. Um dia, ele amolou a faca e foi vender fubá. Antes, disse: ‘rapariga safada, se você não fizer o acordo, vai ver o começo e não o fim’. Ele foi para a feira e eu para a casa da minha tia. Foi quando paguei para matarem ele. Peguei um dinheiro guardado e paguei ao Edilson R\$ 800 na hora. Quando o pai chegou, Edilson e um amigo fizeram o homicídio. A minha filha, a filha dele, eu salvei. Quem é pai, quem é mãe, dói no coração. Antes disso, eu ainda procurei os meus direitos, mas perdi. Há uns 15 anos, fui na delegacia, mas ouvi o delegado falar para eu ir embora com o velhinho (o pai), que era uma boa pessoa. O homicídio foi no dia 15 de novembro de 2005. No cemitério já tinha um carro de polícia me esperando. Na cadeia passei um ano e seis dias. Depois do julgamento, fiquei feliz. Agora, quero viver e ficar com meus filhos.” No caso de Maria Severina, tanto o Ministério Público como os jurados manifestaram-se pela absolvição de Severina. Duas possíveis teses foram indicadas pelo autor: a chamada “legítima defesa antecipada” — (Tese de William Douglas) —; e a conhecida “inexigibilidade de conduta diversa” (excludente de culpabilidade). BARROS, Francisco Dirceu. Severina: assassina ou santa?: o sertão que não tem cordel encantado. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 4108, set. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31934/severina-assassina-ou-santa>. Acesso em: 26 dez. 2022.

son¹⁴ demonstra a perspectiva prática da violência conjugal, sem atentar para outros aspectos, além do fato de a vítima e o agente viverem em situação de conjugalidade, entendida como qualquer relacionamento íntimo de afeto, iguais situações muito diferentes, as quais exigem a aplicação de políticas públicas diferenciadas.

Não se trata, evidentemente, de minimizar a importância de políticas de proteção à mulher vítima de violência conjugal, inclusive em relação à punição do perpetrador da agressão. Trata-se, porém, de buscar identificar se — e em que medida — o controle coercitivo é parte relevante das relações conjugais marcadas pela violência no Brasil, e, mesmo em termos gerais, na sociedade brasileira.

Em face de tal quadro, o objetivo desta pesquisa é investigar a incidência ou não do controle coercitivo entre casais heterossexuais envolvidos em situações de violência conjugal, entendida como aquela ocorrida em qualquer relacionamento íntimo de afeto. Como objeto secundário, busca-se investigar, também, em que medida esse controle coercitivo está presente na experiência conjugal de pessoas não envolvidas em situações de violência conjugal, a fim de comparar com os resultados obtidos com aquelas que vivenciaram tal violência.

Para tanto, aborda-se a dinamicidade das relações íntimas e a violência conjugal nas relações heterossexuais, com base nos olhares feministas e dos sociólogos da família, cujos entendimentos, a despeito de divergentes no que respeita à assimetria/simetria de gênero na violência conjugal, são verossímeis a depender da amostra escolhida pelo(a) pesquisador(a). Expõem-se os instrumentos utilizados em obras acadêmicas para se mensurar a violência conjugal, considerados válidos por muitos pesquisadores (Straus¹⁵; Casimiro¹⁶; Hasselmann & Reichenheim¹⁷).

Dando continuidade ao tema, apresenta-se a nova concepção dos tipos de violência conjugal, abordados por Johnson¹⁸, explicitando a metodologia de pesquisa que fundamentou as proposições por ele criadas.

Finalmente, propõem-se os resultados obtidos neste artigo com a aplicação do instrumento de coleta de dados, detalhadamente explicado no desenvolvimento deste trabalho; a análise e a discussão desses resultados; concluindo o presente artigo, apresentadas as limitações da pesquisa e as sugestões para futuros estudos.

2 A violência conjugal nas relações heterossexuais

A violência conjugal tem se mostrado como um tema complexo, de múltiplas dimensões, e com longo histórico, especialmente quando se consideram a conceituação, a tipologia e as formas de prevenção e precaução¹⁹. Dentre as razões para a falta de consenso quanto ao uso da violência por homens e mulheres,

¹⁴ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008. JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014.

¹⁵ STRAUS, Murray A. Measuring intrafamily conflict and violence: the Conflict Tactics (CT) scales. *Journal of Marriage and Family*, v. 41, n. 1, p. 75-88, Feb. 1979.

¹⁶ CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008.

¹⁷ HASSELMANN, Maria Helena; REICHENHEIM, Michael E. Adaptação Transcultural da versão em português da Conflict Tactics Scales Form R (CTS-1), usada para aferir violência no casal: equivalências semântica e de mensuração. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1083-1093, jul./ago. 2003.

¹⁸ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008. JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014.

¹⁹ HASSELMANN, Maria Helena; REICHENHEIM, Michael E. Adaptação Transcultural da versão em português da Conflict

inclui-se o fato de que a própria medição dos atos violentos não pode caracterizar, de forma correta, a violência em relacionamentos conjugais²⁰.

De fato, há pesquisas que apontam que a violência conjugal estaria relacionada às crenças de muitos casais. Muitos homens explicam o ato violento como uma forma de “fazer algo”, “disciplina”²¹ ou “ensinar uma lição” (crença instrumental); enquanto as mulheres afirmam utilizar a agressividade em razão de terem “perdido o controle” (crença expressiva)²². Tais justificativas fundamentam a conclusão de que a masculinidade e a feminilidade enxergam a violência de maneira diversa²³. Para os teóricos feministas, esse tipo de violência decorreria do ideal de gênero (feminino e masculino), pois a sociedade constitui suas relações com base em uma ordem social dominada pelo princípio masculino²⁴, afetando o pensamento coletivo, transcendendo a perspectiva de vítima e agressor²⁵.

A despeito de muitos estudos indicarem uma relação entre a violência conjugal e a questão do gênero²⁶, a produção acadêmica também sinaliza a existência de controvérsias quanto à essa possível associação, especialmente em relação à assimetria defendida pela perspectiva feminista; o que acentua a necessidade de estudos que consideram todos os pressupostos teóricos existentes acerca da temática²⁷.

A dinâmica do relacionamento íntimo não deve ser entendida, apenas, com base no discurso dos envolvidos²⁸. É preciso que o fenômeno da violência conjugal seja estudado a partir da multidimensionalidade, singularidade, localização e temporalidade. Isso porque o conceito de violência em um contexto social, histórico e de gênero apresenta caráter mutável e variável²⁹.

Tactics Scales Form R (CTS-1), usada para aferir violência no casal: equivalências semântica e de mensuração. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1083-1093, jul./ago. 2003. ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares; PASSETO, Andrea Simoni de Zappa. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 383-415, 2020. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/view/6800/pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.

²⁰ DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005.

²¹ ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares; PASSETO, Andrea Simoni de Zappa. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 383-415, 2020. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/view/6800/pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.

²² ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Do beliefs about aggression predict physical aggression to partners? *Aggressive Behavior*, v. 29, p. 41-54, jan. 2003.

²³ JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014. LIRA, Luciana Ramos; MENDEZ, Maria Teresa Saltijeral. ¿Violencia episódica o terrorismo íntimo? Una propuesta exploratoria para clasificar la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. *Salud Mental*, v. 31, n. 6, p. 469-478, 2008.

²⁴ BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012. HASSELMANN, Maria Helena; REICHENHEIM, Michael E. Adaptação Transcultural da versão em português da Conflict Tactics Scales Form R (CTS-1), usada para aferir violência no casal: equivalências semântica e de mensuração. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1083-1093, jul./ago. 2003.

²⁵ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

²⁶ MACHADO, Dinair Ferreira *et al.* Interseções entre a socialização de gênero e violência contra a mulher por parceiro íntimo. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 26, p. 5003-5012, 2021. Supl. 3.

²⁷ RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

²⁸ DEEKE, Leila Platt *et al.* A dinâmica da violência doméstica: uma análise a partir dos discursos da mulher agredida e de seu parceiro. *Saúde e Sociedade*, v. 18, n. 12, p. 248-258, 2009.

²⁹ KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008. RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017.

2.1 O processo de construção social do gênero e o patriarcalismo como elementos correlacionados à violência conjugal heterossexual

É provável que a conscientização das mulheres acerca de seus direitos, em conjunto com a criação de entidades de apoio a esse público, contribuiu para o crescente número de denúncias dos casos de violência conjugal, e, por conseguinte, obrigou o Estado a intervir nas relações familiares, anteriormente concebidas como ambiente privado³⁰. De fato, a recalcitrância estatal em intervir nos conflitos ocorridos entre parceiros íntimos tinha por finalidade não o resguardo da família como entidade privada, mas evitar a exposição e a tratativa das mazelas que existiam nos lares familiares, tais como humilhações, preconceito social, agressões de toda ordem, dentre outras³¹.

A ocorrência da violência conjugal em relacionamentos heterossexuais passou a ser estudada com base em perspectiva cultural e histórica da construção social de gênero³², conceito que surgiu ao término da década de 1940, a partir da pesquisa de John Money³³. O binarismo (feminino – masculino), até então prevalente na sociedade, passou a ser contestado, especialmente por guardar relação direta com a identidade de gênero³⁴, permitindo compreender as diferenças entre masculino e feminino como elementos que não são estáticos e imutáveis³⁵. A lógica binária decorre do que se intitula de sistema patriarcal, cuja base se assenta no domínio masculino sobre as mulheres, ou seja, a estrutura de poder baseia-se em uma figura central, qual seja, o homem, o masculino³⁶. O patriarcado naturaliza a cisão sexual, de modo a ratificar a dominação masculina que funciona como seu alicerce. Observa-se ainda, nesse fenômeno, a inclinação de se negar a parte feminina do masculino³⁷. A imposição dos papéis sociais reclamada pelo patriarcado inseriu as mulheres em um ambiente no qual a feminilidade tem como sinônimo o “se fazer pequena”, enquanto aos homens são proporcionadas todas as condições ideais para se alcançar *status*, poder, liderança, autoridade³⁸. Essa centralização do poder social no homem contribuiu para que as mulheres somente pudessem se envolver em questões que demandassem o cuidado, o zelo, a fragilidade, sendo concebidas como “propriedade sexual dos homens”³⁹; enquanto os homens desempenhavam funções que guardavam relação com a força, com o poder, com a autoridade e a liderança.

³⁰ BLAY, Eva Alterman. Femicídios, estupros: em busca da justiça social. *Jornal da USP*, 12 abr. 2022. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=507720>. Acesso em: 29 abr. 2022.

³¹ TEIXEIRA, Sylvana Lima. *Maria da Penha ao inverso: uma aplicação da mediação penal na gestão de conflitos decorrentes da violência doméstica psicológica contra o homem dentro de um contexto intrafamiliar*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

³² MACHADO, Dinair Ferreira *et al.* Interseções entre a socialização de gênero e violência contra a mulher por parceiro íntimo. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 26, p. 5003-5012, 2021. Supl. 3.

³³ RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017.

³⁴ SILVA, Jacilene Maria. *Feminismo e identidade de gênero: considerações com base no pensamento de Judith Butler*. Recife: Independently Publisher, 2018.

³⁵ RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017.

³⁶ SILVA, Jacilene Maria. *Feminismo e identidade de gênero: considerações com base no pensamento de Judith Butler*. Recife: Independently Publisher, 2018.

³⁷ BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012. SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O NEAH e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. Disponível em: <https://www.rdi.uniceub.br/RBPP/article/view/5047>. Acesso em: 5 abr. 2025.

³⁸ BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012. RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017. PENCE, Ellen; PAYMAR, Michael. *Education groups for men who batter: the duluth model*. New York: Springer, 1993.

³⁹ ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares; PASSETO, Andrea Simoni de Zappa. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 383-415, 2020. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/view/6800/pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.

É importante recapitular que essa diferenciação de papéis sociais também foi fundamentada na diferença biológica entre os sexos⁴⁰. Para a Teoria da Seleção Sexual, a história da evolução humana provocou um investimento parental desigual que incitou a competição reprodutiva masculina, tornando a diferença entre os sexos esperada⁴¹. Segundo a American Psychological Association, o sexo biológico constitui as características cromossômicas, gonadais, reprodutivas e genitais de homens e mulheres. Por sua vez, o gênero guarda relação com atitudes, sentimentos e comportamentos que uma determinada cultura associa aos papéis masculinos e femininos⁴². Assim, a teoria do papel social explica que as diferenças sexuais no comportamento surgiram da separação histórica do trabalho, uma vez que houve a categorização do trabalho da dona de casa e do trabalho externo (fora de casa), criando-se condutas que acabaram por caracterizar o gênero, ensejando diferentes padrões de comportamento, os quais são transmitidos a futuras gerações por intermédio da socialização dos processos⁴³.

A divisão do que seria feminino e do que seria masculino, além de atribuir às pessoas papéis, dita as expectativas comportamentais perante a sociedade⁴⁴. Os homens são ensinados que a resposta agressiva é apropriada e integra um conjunto de comportamentos instrumentais que se encaixam melhor no “papel masculino”, não sendo a premissa verdadeira em relação às mulheres⁴⁵. A proposição encontra correspondência nos estudos de Souza, Lopes e Silva⁴⁶, ao afirmarem que a violência contra a mulher ocorre quando se evidenciam a masculinidade e a virilidade por intermédio da agressão. A socialização e as tradições familiares patriarcais estimulam os homens a enxergarem o controle como um comportamento essencial da masculinidade no ambiente familiar⁴⁷. A virilidade está associada à masculinidade, uma espécie de privilégio masculino, o qual requer do homem a sua defesa em qualquer ambiente ou circunstância⁴⁸. É justamente quando não são cumpridos os papéis sociais esperados que surge a violência, considerada como um meio de punição para comportamentos que contrariem aquele modelo forjado e imposto⁴⁹. A título de exemplo cita-se a pesquisa de Ávila *et al.*⁵⁰, que verificaram um padrão cultural de controle sobre a mulher, dado que o fim do relacionamento íntimo de afeto, à luz desse padrão, é encarado como uma ofensa à virilidade do

⁴⁰ BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012.

⁴¹ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Sex differences in aggression in real-world settings: a meta-analytic review. *Review of General Psychology*, v. 8, n. 4, p. 291-322, 2004.

⁴² RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017.

⁴³ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Sex differences in aggression in real-world settings: a meta-analytic review. *Review of General Psychology*, v. 8, n. 4, p. 291-322, 2004.

⁴⁴ SILVA, Jacilene Maria. *Feminismo e identidade de gênero: considerações com base no pensamento de Judith Butler*. Recife: Independently Publisher, 2018.

⁴⁵ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Sex differences in aggression in real-world settings: a meta-analytic review. *Review of General Psychology*, v. 8, n. 4, p. 291-322, 2004.

⁴⁶ SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O NEAH e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. Disponível em: <https://www.rdi.uniceub.br/RBPP/article/view/5047>. Acesso em: 5 abr. 2025.

⁴⁷ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

⁴⁸ SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O NEAH e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. Disponível em: <https://www.rdi.uniceub.br/RBPP/article/view/5047>. Acesso em: 5 abr. 2025.

⁴⁹ RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017. SILVA, Jacilene Maria. *Feminismo e identidade de gênero: considerações com base no pensamento de Judith Butler*. Recife: Independently Publisher, 2018. ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares; PASSETO, Andrea Simoni de Zappa. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 383-415, 2020. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/view/6800/pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.

⁵⁰ ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares; PASSETO, Andrea Simoni de Zappa. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 383-415, 2020. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/view/6800/pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.

homem. A partir dos anos 1990, com o surgimento da Teoria Queer, Judith Butler⁵¹ propõe o fim do binarismo, de maneira a encerrar qualquer categoria identitária, ou seja, não existiria o feminino, tampouco o masculino⁵². A criação de estruturas ou modelos de gênero contribuiu para a exclusão daqueles que não se enquadram no proposto.

3 Homens e mulheres como agentes da violência conjugal, a perspectiva feminista e a Teoria da Sociologia da Família

A maioria das pesquisas que tratam da violência conjugal inserem as mulheres na categoria de vítimas e os homens na categoria de agressores⁵³, focalizando a violência assimétrica de homens em face de mulheres, refutando, por consequência, a violência bidirecional⁵⁴. As diferenças sexuais na violência foram reveladas desde a década de 1920⁵⁵. No Brasil, tais pesquisas são recentes⁵⁶. Anacleto *et al.*⁵⁷ identificou algumas similaridades das prevalências de violência praticada por homens e mulheres em relacionamentos íntimos. O pesquisador, de forma similar ao que foi feito neste estudo, utilizou a Conflict Tactics Scales – Form R (CTS – 1), já adaptada para o Brasil⁵⁸, para mensurar como os casais resolvem os conflitos e, de forma indireta, identificar situações conflituosas e violentas.

Em estudo realizado acerca da assimetria e simetria de gênero na violência conjugal, foi possível concluir que, nos Estados Unidos, em cerca de 24% dos relacionamentos íntimos, houve algum relato de violência envolvida, e na metade há atos recíprocos entre homem e mulher⁵⁹. Embora seja predominante a violência conjugal praticada por homens contra as mulheres, nota-se uma carência na produção acadêmica em relação aos homens enquanto sujeitos passivos da violência conjugal e às mulheres como sujeitos ativos⁶⁰.

Em alguns dos artigos analisados em sua pesquisa, Razera, Gaspodini e Falcke⁶¹ sinalizam que a violência entre os parceiros íntimos tende a começar de forma assimétrica, tornando-se simétrica no decorrer do tempo. Em revisão de literatura, Casimiro⁶² indica que, inicialmente, nos Estados Unidos, e, posteriormente, no Canadá, Reino Unido, Finlândia e Austrália, surgiram estudos que motivaram um exame mais detalhado acerca da polêmica questão da simetria de gênero na violência conjugal.

⁵¹ BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

⁵² SILVA, Jacilene Maria. *Feminismo e identidade de gênero: considerações com base no pensamento de Judith Butler*. Recife: Independently Publisher, 2018.

⁵³ KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

⁵⁴ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

⁵⁵ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Sex differences in aggression in real-world settings: a meta-analytic review. *Review of General Psychology*, v. 8, n. 4, p. 291-322, 2004.

⁵⁶ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

⁵⁷ ANACLETO, Adriana Jaqueline *et al.* Prevalência e fatores associados à violência entre parceiros íntimos: um estudo de base populacional em Lages, Santa Catarina, Brasil, 2007. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 800-808, abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/xxbrDsmfbn3PyDKnz3Tqg9D/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2025.

⁵⁸ HASSELMANN, Maria Helena; REICHENHEIM, Michael E. Adaptação Transcultural da versão em português da Conflict Tactics Scales Form R (CTS-1), usada para aferir violência no casal: equivalências semântica e de mensuração. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1083-1093, jul./ago. 2003.

⁵⁹ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

⁶⁰ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

⁶¹ RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF, Bragança Paulista*, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017.

⁶² CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008.

A violência contra a mulher é objeto central de muitos debates e de políticas públicas, no entanto, tal fato não permite a conclusão pela inexistência de homens que sofrem agressões praticadas por suas parceiras íntimas, ainda que sejam, em muitos casos, agressões recíprocas, e que haja diferenças quanto à forma e à intensidade dessa violência⁶³. A falta de registro desse tipo de violência pode ser explicada ainda a partir do patriarcalismo, pois esperam-se comportamentos do homem que o “tornem homem”, como não demonstrar fragilidade e sentimentos⁶⁴, baseados em padrões de masculinidades, intitulados como masculinidades hegemônicas, que também são constituídos a partir de um processo social⁶⁵. O *status* está associado a características de um agente, sendo o masculino geralmente maior do que o das mulheres, guardando forte influência com o comportamento dos homens⁶⁶. Assim, provavelmente, ao relatar a violência praticada por suas companheiras, os homens podem ter a virilidade, objeto de validação pelos outros homens⁶⁷, e o *status*, sinônimos da masculinidade, contestados pela sociedade. Por outro lado, não se pode desconsiderar que os homens podem se sentir menos ameaçados em relação às agressões praticadas por suas companheiras, notadamente em razão da percepção dos modos diversos de violência⁶⁸. É improvável que, quando a parceira agrida o parceiro, tal ato seja visto pelo homem como uma tentativa considerável de um mal físico⁶⁹.

A ideia de que as mulheres são tão violentas quanto os homens, no relacionamento íntimo, foi refutada veementemente pelos defensores e prestadores de serviços às mulheres agredidas, pois tal afirmação divergia de suas experiências nos abrigos, hospitais e tribunais⁷⁰. Ainda assim, as divergências apontadas em diversas pesquisas permitem um olhar diferenciado e simultaneamente conjugado de ambos os lados (ativistas feministas e sociólogos da família) quanto à questão da violência conjugal, já que se compreende como imprescindível especificar o tipo de violência e, igualmente, entender que nem toda “violência doméstica” traduz o espancamento, o que pode dificultar o processo de tomada de decisão, inclusive em políticas públicas⁷¹. A dinâmica da violência de gênero pode ser entendida sob diferentes perspectivas teóricas. A compreensão das nuances e das teorias que tratam acerca da violência conjugal é de extrema relevância não somente para a formulação ou aperfeiçoamento das políticas públicas, mas para uma mudança de pensamento da sociedade, a quem também compete contribuir para a prevenção e precaução do fenômeno.

A pesquisa feminista foi iniciada na década de 1970, sendo desenvolvida a partir de relatos de mulheres que buscavam ajuda nos abrigos a elas destinados⁷². O movimento feminista contribuiu sobremaneira para

⁶³ RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017. SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O NEAH e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. Disponível em: <https://www.rdi.uniceub.br/RBPP/article/view/5047>. Acesso em: 5 abr. 2025.

⁶⁴ BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012.

⁶⁵ SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O NEAH e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. Disponível em: <https://www.rdi.uniceub.br/RBPP/article/view/5047>. Acesso em: 5 abr. 2025.

⁶⁶ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Sex differences in aggression in real-world settings: a meta-analytic review. *Review of General Psychology*, v. 8, n. 4, p. 291-322, 2004.

⁶⁷ SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O NEAH e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. Disponível em: <https://www.rdi.uniceub.br/RBPP/article/view/5047>. Acesso em: 5 abr. 2025.

⁶⁸ HASSELMANN, Maria Helena; REICHENHEIM, Michael E. Adaptação Transcultural da versão em português da Conflict Tactics Scales Form R (CTS-1), usada para aferir violência no casal: equivalências semântica e de mensuração. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1083-1093, jul./ago. 2003.

⁶⁹ JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014.

⁷⁰ KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

⁷¹ KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

⁷² ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003.

as pesquisas acadêmicas. Tal afirmação é comprovada a partir do estudo das “ondas” que permeiam a história do referido movimento; assim compreendido por questões didáticas⁷³.

Para a perspectiva feminista, o patriarcado gera uma desigualdade entre homens e mulheres, e impõe a dominação masculina, como uma espécie de fenômeno assimétrico e unidirecional⁷⁴. Funciona como um mecanismo de opressão das mulheres, sendo o responsável por fomentar a hegemonia masculina⁷⁵. A fragilidade do sexo feminino em relação ao sexo masculino, ressaltada pelas diferenças físicas, sexuais e biológicas, atribui ao homem o status de agressor e à mulher o status de vítima⁷⁶. A violência passa a ser uma ferramenta de controle da parceira, cujo objetivo principal é a “sujeição” feminina ao masculino⁷⁷. Essa “sujeição” decorre da construção social dos papéis de gênero ditados pela sociedade⁷⁸. O gênero passa a prescrever o que deve ser em vez de reconhecer o que realmente se é⁷⁹. As experiências vinculadas ao gênero seriam construídas a partir de uma imposição externa, seja por intermédio de normas sociais ou por pressão de autoridades, que são capazes de influenciar e, simultaneamente, são impulsionadas por uma construção pessoal⁸⁰.

A bidirecionalidade na violência conjugal é elemento de pouco significado para a perspectiva feminista, porquanto parte significativa da pesquisa que tem como marco teórico a referida perspectiva aponta que as mulheres estão submetidas a níveis maiores de violência, percebida como uma questão estrutural⁸¹. Quando há o emprego da violência pelas mulheres no curso do relacionamento íntimo, tal ação é realizada como forma de resistência ou proteção⁸². Não há de se falar, portanto, em simetria de gênero na violência conjugal, mas sim em assimetria.

Os sociólogos da família defendem que a violência estaria assentada na própria estrutura da sociedade e no sistema familiar, sendo acolhida como uma forma de se relacionar. A simetria indica que a violência pode ser praticada tanto por homens como por mulheres, visto que ambos podem figurar como agressores em uma relação conjugal⁸³.

⁷³ SILVA, Jacilene Maria. *Feminismo e identidade de gênero: considerações com base no pensamento de Judith Butler*. Recife: Independently Publisher, 2018.

⁷⁴ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008. RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017. SILVA, Jacilene Maria. *Feminismo e identidade de gênero: considerações com base no pensamento de Judith Butler*. Recife: Independently Publisher, 2018.

⁷⁵ BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

⁷⁶ RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017.

⁷⁷ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

⁷⁸ MACHADO, Dinair Ferreira *et al.* Interseções entre a socialização de gênero e violência contra a mulher por parceiro íntimo. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 26, p. 5003-5012, 2021. Supl. 3.

⁷⁹ ADICHIE, C. Ngozi. *Sejamos todos feministas*. Tradução Cristina Baum. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

⁸⁰ TÁVORA, Mariana Fernandes; COSTA, Dália; GOMES, Camilla de Magalhães; BEIRAS, Adriano. Análise de gênero e de cruzamentos interseccionais de um programa para autores de violência doméstica contra as mulheres. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 440-466, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/6802/pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.

⁸¹ CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008. CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

⁸² CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

⁸³ De acordo com Conceição *et al.* (2018) e Razera, Gaspodini e Falcke (2017), em sua obra *References Examining Assaults by Women on Their Spouses or Male Partners: An Updated Annotated Bibliography*, Martin S. Fiebert descreve 343 estudos acadêmicos nos quais há a demonstração de que mulheres são fisicamente tão agressivas quanto aos homens no âmbito dos relacionamentos íntimos.

Na pesquisa de Archer & Graham-Kevan⁸⁴, não se mostrou crível a diferença de sexo na raiva experimentada, fato consistente com as revisões de narrativas de pesquisas aplicadas por questionário e com estudos sobre a raiva. Nesse sentido, não há razão para associar a raiva apenas ao masculino, mas sim a pessoas, independentemente do gênero. Tal fato coaduna-se com a sociologia da família, pois a violência pode ser um recurso utilizado tanto por homens como por mulheres, o que motiva o exame do fenômeno com base em duas faces: a da violência masculina e a da violência feminina⁸⁵;

Não obstante tal entendimento, os sociólogos da família⁸⁶ destacam que a simetria não significa que os tipos e as formas de violência exercidas, a frequência e os objetivos sejam similares. A violência decorreria de um “jogo de forças” entre os casais, sendo que, na sociedade atual, os conflitos seriam naturalizados, ou seja, inerentes à composição familiar⁸⁷. A ideia é que a atenção recaia sobre a dinâmica da unidade familiar e/ou conjugal, empregando-se noções como “relações violentas”, “violência do casal”, “abuso mútuo” em face dos termos “abuso da mulher” ou “mulher violentada”⁸⁸.

3.1 Instrumentos para a mensuração da violência conjugal

Na tentativa de mensurar a violência conjugal, vários pesquisadores recorrem, principalmente, a metodologias quantitativas que utilizam a chamada Conflict Tactics Scale (CTS), elaborada por Murray A. Straus⁸⁹, na década de 70. Tais metodologias buscam aferir, além das estratégias utilizadas pelos membros da família para lidar com os conflitos intrafamiliares, o nível e a incidência das dimensões da violência familiar⁹⁰. Para Straus⁹¹, há três modos importantes para lidar com o conflito intrafamiliar, os quais podem ser empregados para mensurá-lo: (i) o uso racional da discussão e da argumentação; (ii) a agressão verbal; e (iii) o uso da força física — a chamada violência física.

De forma simplificada, a CTS consiste em uma lista de ações que poderão provocar conflito entre membros de uma unidade familiar. Os itens se iniciam com atos considerados de baixa coercitividade, como discussão; e tornam-se gradualmente mais coercitivos e agressivos no final da lista, v.g., a violência física⁹². A CTS foi utilizada, pela primeira vez, na National Family Violence Surveys (NFVS), nos Estados Unidos, durante o período compreendido entre os anos de 1975 e 1985⁹³.

⁸⁴ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. *Classifying partner violent men and women: victim and perpetrator reports*. Project Coercive Control, jan. 2005.

⁸⁵ CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008.

⁸⁶ De acordo com Casimiro (2008), são adeptos à sociologia da família autores como Steinmetz (1977 e 1978); Straus (1993); Straus & Gelles (1986 e 1990a). Os autores foram responsáveis pelos primeiros trabalhos que apontaram a possibilidade da simetria de gênero na questão da violência.

⁸⁷ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008. COSTA, Laci Laura Bomtempo Lamounier; TILIO, Rafael de. Representações sociais de família para não feministas. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 20, n. 3, p. 790-812, 2020.

⁸⁸ CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008.

⁸⁹ STRAUS, Murray A. Measuring intrafamily conflict and violence: the Conflict Tactics (CT) scales. *Journal of Marriage and Family*, v. 41, n. 1, p. 75-88, Feb. 1979.

⁹⁰ CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008. HASSELMANN, Maria Helena; REICHENHEIM, Michael E. Adaptação Transcultural da versão em português da Conflict Tactics Scales Form R (CTS-1), usada para aferir violência no casal: equivalências semântica e de mensuração. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1083-1093, jul./ago. 2003. STRAUS, Murray A. Measuring intrafamily conflict and violence: the Conflict Tactics (CT) scales. *Journal of Marriage and Family*, v. 41, n. 1, p. 75-88, Feb. 1979.

⁹¹ STRAUS, Murray A. Measuring intrafamily conflict and violence: the Conflict Tactics (CT) scales. *Journal of Marriage and Family*, v. 41, n. 1, p. 75-88, Feb. 1979.

⁹² STRAUS, Murray A. Measuring intrafamily conflict and violence: the Conflict Tactics (CT) scales. *Journal of Marriage and Family*, v. 41, n. 1, p. 75-88, fev. 1979.

⁹³ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003.

Há trabalhos que apontam uma limitação da Conflict Tactics Scale (CTS) como instrumento de pesquisa, considerando a sua ampla utilização e o seu formato de checklist⁹⁴. Nesse sentido, a teoria feminista defende que o instrumento não é hábil por não considerar o contexto, as motivações, os significados e as consequências da violência ocorrida, de maneira que os dados coletados pelos pesquisadores provocam uma modificação do papel do gênero na vitimização e na agressão⁹⁵. Por sua vez, em sentido diametralmente oposto, pesquisas têm demonstrado que a CTS tem sido apontada como um instrumento que dispõe de baixa taxa de recusa; boa confiabilidade; especialmente a respeito da violência física e validade concorrente, de constructo e de conteúdo⁹⁶.

Estudos acadêmicos baseados no emprego da CTS⁹⁷ sinalizaram que as agressões cometidas por mulheres em desfavor de homens constituem uma questão social que permite certa comparação, em relação à natureza e gravidade, às agressões praticadas por homens em face das mulheres; contribuindo, inclusive, para o campo da psicologia, o que reclama um exame dos tipos de violência conjugal⁹⁸.

O uso de comportamentos controladores pode ser medido por meio da *Controlling Behaviors Scale* (CBS), desenvolvida a partir da literatura oriunda do *Domestic Abuse Intervention Project* (DAIP)⁹⁹. Tal escala foi empregada por vários pesquisadores que estudam o fenômeno da violência conjugal, tais como Archer & Graham-Kevan¹⁰⁰ e Johnson¹⁰¹. A CBS foi adaptada para ser aplicada à presente pesquisa e será explicada com mais detalhes adiante.

4 Uma nova concepção dos tipos de violência conjugal

A violência exercida por homens e mulheres, no contexto de um relacionamento íntimo, pode ser percebida com base nos mais variados ângulos, tais como históricos, motivacionais e culturais, o que ressalta a imprescindibilidade de se explorarem outros tipos de violência conjugal, a exemplo dos preconizados por

⁹⁴ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018. RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017.

⁹⁵ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

⁹⁶ HASSELMANN, Maria Helena; REICHENHEIM, Michael E. Adaptação Transcultural da versão em português da Conflict Tactics Scales Form R (CTS-1), usada para aferir violência no casal: equivalências semântica e de mensuração. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1083-1093, jul./ago. 2003.

⁹⁷ Segundo Casimiro (2008), a CTS foi utilizada na área da sociologia por Baldwin (1997), Brush (1990), Carrado *et al.* (1986), Grandin e Lupri (1997), McNeely e Mann (1990), McNeely e Robinson-Simpson (1987), Steinmetz (1977 e 1978), Steinmetz e Lucca (1988), Straus (1993), Sugarman e Hotalgin (1989) e Whitaker *et al.* (2007).

⁹⁸ CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008.

⁹⁹ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003.

¹⁰⁰ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003.

¹⁰¹ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005. JOHNSON, Michael P. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

Michael P. Johnson¹⁰², notadamente em razão de que a violência, no contexto de um relacionamento íntimo, não se limita, apenas, à violência física¹⁰³.

A fim de contribuir para a discussão acerca do tema, e tentar conciliar as descobertas feministas e dos sociólogos da família¹⁰⁴, Johnson publicou um artigo relativo à questão da (as)simetria de gênero na violência conjugal¹⁰⁵. Segundo o autor, a violência entre os parceiros íntimos não constitui um fenômeno unidirecional. Assim, feministas e sociólogos da família partem de premissas que podem ser verificadas como verossímeis. Os dois grupos acima citados utilizam, na verdade, amostragens diversas, que empregam diferentes tipos de violência e, por conseguinte, relacionam esses tipos de violência de forma dispar com o gênero. O autor chama atenção ainda para o fato de que os tipos de violência podem diferir a respeito das causas, natureza da violência em si, desenvolvimento da violência no transcorrer do relacionamento íntimo, consequências e tipo de intervenção necessária¹⁰⁶.

Os estudos que concluíram pela predominância da agressão masculina em desfavor das mulheres utilizaram amostras coletadas em tribunais, estabelecimentos policiais, hospitais e abrigos, cuja tendência inclinava-se à obviedade. Já os estudos que concluíram pela simetria de gênero na agressão conjugal valeram-se de amostras representativas ou gerais¹⁰⁷, que podem sofrer influência negativa quanto à imparcialidade¹⁰⁸.

Em análise de vários estudos que utilizaram a Conflict Tactics Scales (CTS), tanto com amostras colhidas em tribunais, polícias, hospitais e abrigos, como com amostras representativas ou gerais, Johnson¹⁰⁹ concluiu que, em ambos os casos, houve a identificação da violência por parceiro íntimo. No entanto, essa violência variou não apenas em relação à simetria de gênero, mas, igualmente, à frequência de incidentes por casal, escala, gravidade das lesões e mutualidade.

As amostras oriundas dos tribunais, polícias, hospitais e abrigos apontaram que a violência por parceiro íntimo era mais frequente, com maior probabilidade de crescimento, mais grave, e menos provável de ser mútua, sendo perpetrada quase que exclusivamente por homens; utilizada como uma forma de controle geral sobre “suas mulheres”, corroborando a perspectiva feminista¹¹⁰. Não obstante, para Johnson¹¹¹, a mesma assimetria, analisada a partir da perspectiva dos sociólogos da família, torna-se simétrica, visto que a violência familiar é tida como uma questão de conflito social, de maneira a suscitar duas hipóteses acerca das formas e dos padrões qualitativos dos diferentes tipos de violência praticada por parceiro íntimo: (i) a violência conjugal é uma estratégia geral de poder e controle, nominada pelo autor como terrorismo íntimo; e (ii) a violência conjugal não foi usada como forma de controle, sendo fruto, possivelmente, do agravamento do conflito conjugal, tida como violência situacional conjugal. Assim, para o pesquisador¹¹², os próprios tipos

¹⁰² JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹⁰³ DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005.

¹⁰⁴ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003.

¹⁰⁵ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁰⁶ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹⁰⁷ Como, por exemplo, um grupo de estudantes de ambos os sexos que não necessariamente teve contato com a violência conjugal em um relacionamento íntimo.

¹⁰⁸ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹⁰⁹ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹¹⁰ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹¹¹ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹¹² JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v.

de violência conjugal são definidos pelo grau de controle do parceiro sobre o outro, sendo perfeitamente possível diferenciar os grupos entre controladores e não controladores.

O controle coercitivo envolve a capacidade de o indivíduo impor a outrem aquilo que não se deseja de forma voluntária, afetando, diretamente, a discricionariedade do alvo da coerção, restando clara a possibilidade de imposição de uma penalidade, se for necessário¹¹³. Quando há a conjugação da coação e do controle em um mesmo contexto, tem-se como resultado uma “condição de não liberdade”, experimentada como aprisionamento; pressupondo-se a vigilância¹¹⁴.

Assim, a partir do comportamento do indivíduo, Johnson¹¹⁵ identificou quatro tipos de violência conjugal: (i) violência conjugal situacional: situação na qual um indivíduo pode ser violento e não controlador, em um relacionamento com um parceiro que não seja violento, ou seja violento, mas não seja controlador. A violência é utilizada como uma forma de resposta a certo conflito, e não como meio para o exercício do controle sobre o parceiro. A violência conjugal situacional provoca, no entendimento de Johnson¹¹⁶, intervenções estatais, tais como, atendimento policial, visitas ao pronto-socorro, litigiosidade da questão perante o Poder Judiciário; sendo o tipo de violência usualmente estudado pelos sociólogos da família. É considerada pelo pesquisador como a forma mais comum de violência conjugal¹¹⁷; (ii) terrorismo patriarcal ou terrorismo íntimo: o indivíduo pode ser violento e controlador, em um relacionamento com um parceiro que não é violento, ou é violento, mas não é controlador. Para Johnson¹¹⁸, o que se intitula de “violência doméstica”, espancamento da parceira e abuso conjugal, na verdade, corresponde ao conceito de terrorismo patriarcal, atualmente nominado pelo autor como terrorismo íntimo¹¹⁹. No terrorismo íntimo o indivíduo procura exercer poder e controle sobre o parceiro, por intermédio de variadas táticas de controle, dentre as quais, inclui-se a violência, sendo uma forma mais frequente de violência, uma vez que existe a necessidade de o autor da agressão ressaltar o poder ou tentar subjugar a resistência. Para o autor¹²⁰, o terrorismo íntimo é a violência a que se refere a perspectiva feminista; (iii) resistência violenta: o indivíduo pode ser violento e não controlador, porém, em um relacionamento com um parceiro violento e controlador, na tentativa de exercer o controle geral e de poder sobre o outro. Nos relacionamentos heterossexuais, a resistência violenta seria praticada essencialmente por mulheres. Johnson¹²¹ aponta serem raros os casos em que as mulheres entendem que estão lidando com um parceiro tido como terrorista íntimo; e (iv) violência mútua: um indivi-

12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹¹³ DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹¹⁴ DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005. STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.

¹¹⁵ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹¹⁶ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹¹⁷ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹¹⁸ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹¹⁹ JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005.

¹²⁰ JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014.

¹²¹ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

duo violento e controlador é parceiro de um indivíduo violento e controlador, ou seja, basicamente, seriam dois terroristas íntimos envolvidos em um combate mútuo.

Johnson¹²² ressalta que, nas pesquisas por ele examinadas, foram identificados vários itens que exploravam táticas de controle, mas não envolviam a violência contra o parceiro, o que motivou a criação de sete medidas que buscam averiguar as táticas de controle análogas às identificadas por Pence & Paymar¹²³ na Roda de Poder e Controle¹²⁴, quais sejam: ameaças; controle econômico; uso de privilégio e punição; uso de crianças; isolamento; abuso emocional; e controle sexual¹²⁵.

Aplicada a metodologia definida por Johnson¹²⁶ aos dados coletados por Frieze — década de 70 —, que entrevistou uma amostra contendo mulheres conhecidas por contatos com abrigos ou com o sistema de justiça, em razão da violência conjugal; e uma amostra integrada por um vizinho de cada casal classificado como violento¹²⁷, foi possível separar as amostras da pesquisa em dois clusters:

- (i) aquele que obteve média alta em todas as 7 táticas de controle; e
- (ii) aquele que obteve média relativamente baixa em todas as 7 táticas de controle.

Os resultados da análise feita por Johnson¹²⁸ permitiram a distinção da violência controladora e da violência não controladora em nível individual, ou seja, para cada parceiro — homem e mulher.

Nas amostras em que se identificou o chamado terrorismo íntimo, verificou-se que o homem foi identificado como o parceiro violento, pois, dos 97 participantes, 94 eram homens; o que permite afirmar que nesse tipo de violência há uma predominância, mas não uma exclusividade, masculina¹²⁹. As tradições patriarcais do casamento podem afetar, especialmente, o terrorismo íntimo, ante a importância de se exercer o controle¹³⁰. Pesquisas demonstraram que, nas situações em que houve o emprego da coerção pela força, os maridos se valiam das normas sociais relativas ao gênero e à família como meio de privar as parceiras da liberdade de “serem elas mesmas” e da liberdade de fazer “o que quisessem”¹³¹. Não é incomum que as vítimas do terrorismo íntimo relatem que os impactos psicológicos sofridos (medo, ansiedade, perda da autoestima, depressão e o estresse pós-traumático) superam as consequências das agressões físicas¹³².

¹²² JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹²³ PENCE, Ellen; PAYMAR, Michael. *Education groups for men who batter: the duluth model*. New York: Springer, 1993.

¹²⁴ Em 1984, a feminista Ellen Pence foi a responsável pela criação do Modelo Duluth (também intitulado Modelo Pence ou *Domestic Abuse Intervention Project – DAIP*), cujo objetivo é a redução da violência doméstica praticada em face das mulheres. Entende Pence que o uso da violência pelo agressor, embora, em alguns casos, possa ser pouco frequente, reforça outras táticas de controle, inseridas no que a autora identificou como Roda de Poder e Controle (intimidação; abuso emocional; isolamento; minimização, negacionismo, culpabilização; uso das crianças; emprego do privilégio masculino; abuso econômico; uso da coerção e ameaças), as quais prejudicam o parceiro do agressor, em especial a capacidade de agir autonomamente, e buscam o domínio e o controle do outro. Segundo a autora, tais táticas são empregadas para sustentar o racismo, o preconceito de idade, classismo, antissemitismo e outras formas de dominação do grupo.

¹²⁵ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003.

¹²⁶ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹²⁷ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Sex differences in aggression in real-world settings: a meta-analytic review. *Review of General Psychology*, v. 8, n. 4, p. 291-322, 2004.

¹²⁸ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹²⁹ JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014.

¹³⁰ JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005.

¹³¹ STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.

¹³² JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008. KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and

Já na resistência violenta, Johnson¹³³ constatou que se trata de um tipo de violência quase totalmente praticado por mulheres (em relacionamentos heterossexuais), aparecendo tanto nos casamentos, como nas chamadas uniões estáveis¹³⁴. Kelly & Johnson¹³⁵ sinalizam que a estatística pode guardar relação com o fato de que as mulheres respondem à agressão praticada pelo parceiro íntimo com a própria violência, ou seja, dito a partir de um conceito jurídico, a violência seria um mecanismo de legítima defesa. A resistência violenta não chega a motivar confrontos que demandem a aplicação da lei ao caso concreto, pois são de curta duração, notadamente pelo fato de que as mulheres que resistem à violência passam a entender que responder às agressões com violência pode ser ineficaz, podendo, inclusive, haver uma piora na situação violenta¹³⁶. Entretanto, Johnson¹³⁷ aponta que o homicídio praticado pela mulher em face do parceiro violento pode ser classificado como uma espécie de resistência violenta, especialmente quando motivado por um ato desesperado de contenção da violência sofrida em um relacionamento abusivo.

A respeito da violência conjugal situacional, tem-se uma proximidade com a simetria de gênero, confirmada, inclusive, por outros pesquisadores¹³⁸, pois há a presença de uma violência individual não controladora, em um contexto em que nenhum dos parceiros é violento e controlador. Sobre o tema, Johnson¹³⁹ destacou que os dados sobre a frequência e as consequências da violência conjugal situacional demonstram que, por outros critérios, os homens tendem a ser mais violentos do que as mulheres, ainda que nesse contexto. Há uma variabilidade na natureza da violência conjugal situacional que necessita ser mais bem explorada, uma vez que, em alguns casos, a violência é utilizada de forma esporádica, em outros, a violência pode afetar os parceiros íntimos de forma crônica¹⁴⁰, havendo pouca probabilidade de escalar ao longo do tempo, podendo parar por completo, especialmente após o rompimento do vínculo afetivo¹⁴¹. Quanto aos efeitos da violência conjugal situacional, são verificados menos problemas de saúde para as mulheres quando há uma comparação com aquelas que foram vítimas de terrorismo íntimo¹⁴².

Em relação à violência mútua, embora as amostras da pesquisa não fossem consideráveis, conclui-se que, nesse tipo de violência, há, de fato, uma simetria, principalmente pelo fato de ambos os parceiros serem violentos e controladores¹⁴³.

Johnson¹⁴⁴ destaca que, no terrorismo íntimo dos homens, as parceiras esporadicamente respondem à violência; o que não ocorre com a mesma frequência na violência conjugal situacional, corroborando o

implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

¹³³ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹³⁴ JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005.

¹³⁵ KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

¹³⁶ KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

¹³⁷ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹³⁸ JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014. KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

¹³⁹ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹⁴⁰ JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014.

¹⁴¹ KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

¹⁴² KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

¹⁴³ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹⁴⁴ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v.

entendimento no sentido de que tais tipos de violência não representam o mesmo fenômeno¹⁴⁵. O pesquisador ressalta que as amostras gerais de pesquisa tendem a abordar, essencialmente, a violência conjugal situacional, o que não se verifica nas amostras dos tribunais, polícias, hospitais e abrigos, as quais ressaltam, basicamente, o terrorismo íntimo¹⁴⁶. As amostras das pesquisas que buscam a distinção entre os tipos de violência e utilizam dados relacionados aos companheiros atuais incorrem em vieses, visto que há pouca incidência do terrorismo íntimo e da violência conjugal situacional¹⁴⁷. Os vieses presentes nas amostras utilizadas nas pesquisas podem motivar a ocorrência de erros, a exemplo do artigo que tratou da chamada “síndrome do marido maltratado”¹⁴⁸, que inaugurou os debates acerca da simetria de gênero, e utilizou dados de amostras que representavam, principalmente, a violência conjugal situacional, a fim de comprovar de que parceiras íntimas mulheres eram terroristas íntimas em número maior do que o número de parceiros íntimos homens.

Johnson¹⁴⁹ ressalta a necessidade de que as pesquisas que estudem a violência conjugal entre parceiros íntimos questionem as táticas de controle e o tipo de violência empregada por ambos, ainda que seja empregado a CTS, considerando a contribuição do instrumento para as pesquisas já realizadas.

5 A Teoria de Michael P. Johnson e sua aplicação em outras pesquisas

Archer & Graham-Kevan¹⁵⁰ utilizaram a tipologia de Johnson¹⁵¹ em suas pesquisas, cujos resultados apresentaram algumas proporções semelhantes àquelas encontradas na pesquisa de Johnson¹⁵², em 1999, divergindo em outras previsões, já que, na amostra selecionada, diferentemente dos resultados apresentados por Johnson, verificou-se que os grupos enquadrados como “terrorismo íntimo” e “resistência violenta” continham proporções semelhantes de homens e mulheres. Archer & Graham-Kevan¹⁵³ ressaltaram que a tipologia prevista por Johnson apresentou alguma utilidade para a pesquisa, e, assim como Johnson, chamam atenção para o fato de que os resultados podem ser influenciados pela amostra escolhida, sendo necessário que a pesquisa do autor seja melhor investigada. Além disso, sugeriram que a agressão ao parceiro íntimo pode ser um problema humano, em vez de um problema masculino, o que permite que as políticas

12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹⁴⁵ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁴⁶ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹⁴⁷ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹⁴⁸ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008. STEINMETZ, Suzanne K. The battered husband syndrome. *Victimology: An International Journal*, v. 2, n. 3-4, p. 499-509, 1978.

¹⁴⁹ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹⁵⁰ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003.

¹⁵¹ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁵² JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁵³ ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003.

de prevenção e tratamento foquem na natureza da agressão e não no gênero da vítima ou do agressor, exclusivamente.

Graham-Kevan & Archer¹⁵⁴ identificaram 5 tipos de comportamentos controladores (econômico; ameaças; intimidação; abuso emocional; e isolamento), os quais foram avaliados como alto ou baixo. Os pesquisadores¹⁵⁵ concluíram, por oportuno, que os agentes do terrorismo íntimo perpetram mais atos de agressão física do que os agentes da violência conjugal situacional, havendo uma assimetria na agressão no terrorismo íntimo e uma simetria da agressão na violência conjugal situacional¹⁵⁶. Assim como Johnson¹⁵⁷, Graham-Kevan & Archer¹⁵⁸ identificaram que os autores de terrorismo íntimo são mais propensos a escalar o uso de agressão física do que os autores da violência conjugal situacional. Destacaram, ainda, que a violência conjugal situacional foi identificada em 94% das amostras gerais, corroborando a afirmação de Johnson¹⁵⁹ de que o terrorismo íntimo incide quase exclusivamente nas amostras provenientes de abrigos — embora os pesquisadores critiquem o uso da expressão. Já a respeito da simetria da violência conjugal entre os sexos, Graham-Kevan & Archer¹⁶⁰ concluíram que a agressão parece ser predominantemente simétrica em relação ao sexo na amostra dos estudantes, na amostra dos prisioneiros e nas amostras dos programas de atenção à violência conjugal, ainda que não completamente, havendo uma forte assimetria nas amostras dos abrigos para mulheres; e a análise do terrorismo íntimo e da resistência violenta é influenciada pelas amostras do abrigo. A dinâmica dos relacionamentos, em que apenas um dos parceiros emprega a agressão física, ainda que fora do contexto de controle, pode implicar agressão física verdadeiramente bidirecional. Ainda segundo os pesquisadores, a CTS parece ser uma medida adequada para se aferir a agressão física, tanto para amostras selecionadas como aquelas não selecionadas. A pesquisa de Johnson¹⁶¹ também se alinha aos dois principais tipos principais de agressão física identificados pelos pesquisadores feministas e sociólogos da família, sendo necessários mais estudos para melhor averiguação.

As predições de Johnson¹⁶² podem ser verificadas, de igual forma, no estudo de Dutton & Goodman¹⁶³, segundo o qual pesquisadores da família têm encontrado resultados que demonstram que homens e mulheres recorrem à violência em proporções semelhantes.

Ainda nesse sentido, pesquisas destacam que o uso da violência por mulheres envolve, em grande parte, a autodefesa ou revide, reconhecida por Johnson¹⁶⁴ como resistência violenta¹⁶⁵. Dutton & Goodman¹⁶⁶

¹⁵⁴ GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in four british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

¹⁵⁵ GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in four british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

¹⁵⁶ GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in four british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

¹⁵⁷ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁵⁸ GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in four british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

¹⁵⁹ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁶⁰ GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in four british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

¹⁶¹ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁶² JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁶³ DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005.

¹⁶⁴ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹⁶⁵ DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005.

¹⁶⁶ DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*,

chamam atenção para um ponto interessante que se refere à diferenciação entre o abuso psicológico e o controle coercitivo citado por Johnson¹⁶⁷, especialmente em razão de que os instrumentos utilizados para se mensurar o abuso psicológico não consideram táticas utilizadas para se controlar o parceiro. Um exemplo utilizado pelos pesquisadores para diferenciar tais conceitos refere-se ao fato de que há a coerção quando o parceiro ou a parceira utiliza a ameaça de não permitir contato com a família, caso a vítima da violência, independentemente do gênero, aborde no diálogo familiar a violência vivenciada; fenômeno que se difere da humilhação¹⁶⁸.

Em pesquisa realizada no México, Lira & Méndez¹⁶⁹, apesar de destacarem as limitações do estudo, evidenciaram que, nas amostras categorizadas como terrorismo íntimo, foram identificadas características que corroboram as observações de Johnson¹⁷⁰, pois foram identificadas na pesquisa ações que objetivavam o controle geral sobre o parceiro íntimo.

Sobre o controle coercitivo abordado por Johnson¹⁷¹, Dutton & Goodman¹⁷² entendem como oportuno um estudo mais aprofundado acerca da noção conceitual do citado controle, inclusive no contexto legal. Kelly & Johnson¹⁷³ destacam que o controle coercitivo deve ser considerado como um importante preditor em relação ao risco da violência continuada, a qual pode acarretar uma agressão letal. A afirmação se alinha com a pesquisa de Ávila *et al.*¹⁷⁴, conforme a qual, em 88,2% dos casos de feminicídio praticados no Brasil, o agressor teria praticado, precedentemente, atos de controle coercitivos baseados em “sentimento de posse”.

Stark & Hester¹⁷⁵ elucidam que o nível de controle pode aumentar, ainda que não se tenha risco de que a mulher vítima da violência conjugal sofra lesões graves ou fatais, uma vez que o controle coercitivo prejudica a capacidade de autonomia, resistência e evasão do abuso.

Na Inglaterra, Escócia, República da Irlanda, Irlanda do Norte, Tasmânia e Austrália há o crime de “comportamento coercitivo e controlador”, fato que suscitou uma controvérsia sobre o tema do ponto de vista legal, notadamente em razão da lacuna existente entre a experiência das mulheres vítimas de agressões por parceiros íntimos e a resposta legal à situação, que refletiu as diferenças de gênero na compreensão do abuso¹⁷⁶.

v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005.

¹⁶⁷ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹⁶⁸ DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005.

¹⁶⁹ LIRA, Luciana Ramos; MÉNDEZ, Maria Teresa Saltijeral. ¿Violencia episódica o terrorismo íntimo? Una propuesta exploratoria para clasificar la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. *Salud Mental*, v. 31, n. 6, p. 469-478, 2008.

¹⁷⁰ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁷¹ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹⁷² DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005.

¹⁷³ KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

¹⁷⁴ ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares; PASSETO, Andrea Simoni de Zappa. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 383-415, 2020. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/view/6800/pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.

¹⁷⁵ STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.

¹⁷⁶ STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.

De acordo com Stark & Hester¹⁷⁷, em consulta realizada pelo Ministério do Interior britânico, no ano de 2012, concluiu-se que o “controle coercitivo” seria a melhor resposta intergovernamental para a lacuna acima identificada, sendo definido a fim de incluir

qualquer incidente ou padrão de incidentes de comportamento controlador, coercitivo ou ameaçador, violência ou abuso entre aqueles com 16 anos ou mais que são ou foram parceiros íntimos ou membros da família, independentemente de gênero ou sexualidade¹⁷⁸.

Stark & Hester¹⁷⁹ destacaram que, para o governo britânico, o comportamento controlador tem relação com a capacidade de um indivíduo tornar o outro como seu subordinado ou dependente, de maneira a isolar as fontes de apoio, explorando os recursos e as capacidades para ganho pessoal, a fim de privar a pessoa agredida de formas e meios para garantir a independência, resistência e fuga, alinhando-se à conceituação de Johnson¹⁸⁰. Para Stark & Hester¹⁸¹, o controle coercitivo não é um tipo de violência, mas sim um elemento de controle.

Contudo, embora o controle coercitivo seja tema central para se distinguir acerca dos principais tipos de violência trazidos por Johnson¹⁸², os pesquisadores reconhecem uma carência no que respeita a um instrumento eficaz para se avaliar o grau de controle¹⁸³. Em sua pesquisa, Johnson¹⁸⁴ empregou a CBS, que revelou dois clusters: alto (terrorismo íntimo) e baixo controle (violência conjugal situacional).

Uma pesquisa envolvendo clusters considera uma técnica que busca conjuntos de respostas semelhantes, a partir das variáveis que foram incluídas na análise¹⁸⁵. No caso da pesquisa realizada por Johnson¹⁸⁶, as variáveis incluíram diversas táticas não violentas utilizadas para controlar o parceiro (ameaça, isolamento etc.).

O desafio da mensuração tem relação com o fato de que muitas das táticas que configuram o controle coercitivo podem ocorrer em relacionamentos com pouca duração ou ao longo dos anos. Assim, à medida que o controle persiste, pode surgir um grupo pequeno de ações classificadas como infrações penais, cuja aferição poderá ser comparada, de forma simples, a um problema de saúde e não de violência conjugal¹⁸⁷.

Embora haja dificuldade de mensuração, o controle coercitivo se mostra como um elemento importante na elaboração de medidas voltadas à violência conjugal, uma vez que os dados fornecem e refletem as mais

¹⁷⁷ STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.

¹⁷⁸ “Any incident or pattern of incidents of controlling, coercive or threatening behavior, violence or abuse between those aged 16 or over who are or have been intimate partners or family members regardless of gender or sexuality” (UK Home Office, 2013, tradução nossa).

¹⁷⁹ STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.

¹⁸⁰ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁸¹ STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.

¹⁸² JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹⁸³ HARDESTY, Jennifer et al. Toward a standard approach to operationalizing coercive control and classifying violence types. *Journal of Marriage and Family*, n. 77, p. 833-843, ago. 2015.

¹⁸⁴ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹⁸⁵ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

¹⁸⁶ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹⁸⁷ STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.

variadas táticas de controle e coerção utilizadas pelos perpetradores da violência entre parceiros íntimos¹⁸⁸, sendo um importante preditor de risco em relação à frequência, ao prejuízo e à escalada da agressão física¹⁸⁹.

6 Estudo empírico sobre o controle coercitivo em quatro grupos de brasileiros

Como apontado inicialmente, investigou-se a incidência do controle coercitivo entre casais heterossexuais e a violência conjugal, no contexto brasileiro, com base na teoria desenvolvida por Michael P. Johnson¹⁹⁰ em sua obra *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*.

Por intermédio da coleta de dados, detalhada nos próximos tópicos, buscou-se responder às seguintes perguntas de pesquisa:

- (i) O controle coercitivo é um componente significativo nos relacionamentos conjugais heterossexuais em que ocorre violência conjugal grave?
- (ii) Existe diferença entre o grau de controle coercitivo entre mulheres que sofreram violência e homens que praticaram violência e os que (presumidamente) não sofreram tal violência (representados, na pesquisa, pelos estudantes e, em menor grau, pelos grupos reflexivos)?
- (iii) O grau de controle coercitivo varia conforme o gênero, a renda, a escolaridade, a raça e o tempo de relacionamento?

Com base na teoria de Johnson¹⁹¹, adaptada ao contexto brasileiro, extraíram-se as seguintes hipóteses:

- (i) as mulheres que sofrem violência grave vivem relacionamentos em que são altamente controladas coercitivamente, em comparação ao ‘grupo de controle’ (estudantes e voluntários);
- (ii) os homens que praticam violência grave exercem um significativo (isto é, alto, em comparação com o grupo de controle) grau de controle coercitivo sobre suas companheiras;
- (iii) os homens, em geral, são mais propensos a exercer controle coercitivo do que as mulheres.

Para o teste das hipóteses acima referenciadas, realizou-se uso de um questionário virtual, aplicado com participantes heterossexuais de quatro grupos distintos:

- (i) grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência doméstica: integrados por homens que ingressaram no sistema de justiça em razão da prática de violências previstas na Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340, de 2006) e no Código Penal. Há dois subgrupos na referida amostra:
 - (i.i) homens que estão em cumprimento de medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor, previstas na Lei Maria da Penha, bem como de condições estabelecidas judicialmente para a suspensão condicional do processo, previsto na Lei n.º 9.099/95. Esses homens participaram das oficinas conduzidas nos

¹⁸⁸ STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.

¹⁸⁹ GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in four british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

¹⁹⁰ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

¹⁹¹ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008. GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in four british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

grupos que funcionam no âmbito do Programa “E agora, José?”¹⁹²; no VI Juizado de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro¹⁹³; e no Grupo Refletir¹⁹⁴; e

(i.ii) homens que foram processados, julgados e sentenciados criminalmente pela prática de crimes em face de suas atuais ou antigas parceiras, tais como injúria (artigo 140 do Código Penal); ameaça (artigo 147 do Código Penal); lesão corporal no âmbito da violência doméstica (§9º do artigo 129 do Código Penal); feminicídio consumado ou tentado (artigo 121, §2º, inciso VI e artigo 14 do Código Penal); descumprimento de medidas protetivas de urgência (artigo 24-A da Lei Maria da Penha); violência doméstica e familiar contra a mulher (artigo 5º da Lei Maria da Penha), e que cumprem suas respectivas penas no Centro de Internamento Reeducar – CIR (Complexo Prisional da Papuda, localizado em Brasília – Distrito Federal)¹⁹⁵;

(ii) grupos de estudantes de graduação: compostos por estudantes de nível superior, dos sexos feminino e masculino, maiores de dezoito anos, que mantiveram ou ainda mantêm um relacionamento heteroafetivo, independentemente de ter ocorrido ou não a violência conjugal;

(iii) grupos de mulheres abrigadas ou vítimas de violência: integrados por mulheres que foram vítimas de violência conjugal e que foram abrigadas ou não em razão dessa violência, em locais disponibilizados pelo Estado ou em parceria com o Estado. Participaram da pesquisa mulheres que foram atendidas pela Casa Abrigo Canto de Dália (Londrina/PR); Casa Abrigo Viva Rosa (Joinville/SC); pelos Centros de Defesa e Convivência da Mulher “Casa Viviane dos Santos” e “Casa Anastácia” (São Paulo/SP); pela Casa Poderosa (São Sebastião/SP); e pelo Centro Especializado de Atendimento à Mulher da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal (CEAM-Brasília/DF); e

(iv) grupos voluntários: a amostra é integrada por homens e mulheres que frequentam os grupos voluntários do Programa “E agora, José?”, e por mulheres participantes do “Projeto Borboleta”¹⁹⁶ e de outros grupos também conduzidos pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). Nos grupos voluntários, cuja demanda é espontânea, são tratados temas relacionados à questão da violência conjugal, entre outras pautas, independentemente de seus participantes terem sofrido ou praticado algum ato de violência conjugal.

¹⁹² Trata-se de um grupo socioeducativo de responsabilização de homens, conduzido pela Entre Nós – Assessoria, Educação e Pesquisa em Gênero e Raça, fundada em 2004, por um grupo de mulheres e de homens, a fim de desenvolver projetos voltados ao enfrentamento da violência contra as mulheres. O Programa “E agora, José?” tem parceria com o Tribunal de Justiça de São Paulo, com o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e com a Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária. Os encontros semanais são realizados presencial e remotamente, e são conduzidos pelos facilitadores do “E agora, José?” (total de 20 oficinas por grupo). A equipe do programa é composta por coordenadores, facilitadores e supervisores, recebendo homens em razão do cumprimento de medidas protetivas de urgência, em cumprimento das condições fixadas judicialmente para a aplicação do SURSIS, e por demanda espontânea (chamados de grupos voluntários). Disponível em: <https://eagorajosepelofimdaviolenciacontramulher.wordpress.com/inicio/>.

¹⁹³ O público-alvo são homens cuja sentença condenatória impõe ao condenado participação no grupo e aqueles cuja ação penal está em andamento e na qual vigora medida protetiva de urgência. Disponível em: <http://portaltj.tjrj.jus.br/web/guest/grupo-reflexivo-de-autores-em-situacao-de-violencia-domestica>.

¹⁹⁴ São grupos reflexivos integrados por profissionais da segurança pública autores de violência doméstica e/ou familiar contra a mulher, e que são desenvolvidos pela Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal em parceria com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Disponível em: <http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucionais/30911-pmdf-participa-de-webinario-destinado-a-atendimento-de-mulheres-vitimas-de-violencia>.

¹⁹⁵ No complexo prisional os grupos reflexivos e responsabilizantes são conduzidos por psicólogas, em salas destinadas às oficinas, as quais tratam de variados assuntos, como gênero, masculinidades, violência conjugal. As profissionais contam, ainda, com a presença de escolta policial durante as oficinas.

¹⁹⁶ O “Projeto Borboleta” é conduzido pelo 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Porto Alegre – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Além de reunir, semanalmente, cerca de vinte mulheres que figuram em processos judiciais com a temática violência conjugal, a fim de promover um diálogo acolhedor acerca de suas vivências, dispõe de um grupo de whatsapp, do qual participam cem mulheres, que busca propiciar a troca de experiências e escuta. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/violencia-domestica/acoes-institucionais/grupo-on-line-de-acolhimento-para-mulheres-vitimas-de-violencia/>.

O instrumento de pesquisa selecionado, à semelhança dos estudos de Johnson¹⁹⁷ e de Graham-Kevan & Archer¹⁹⁸, visa aferir o controle coercitivo dos entrevistados e de seus parceiros, permitindo a separação das amostras da pesquisa em dois clusters: controladores e submetidos a controle coercitivo. Para aferição do grau de controle coercitivo, utilizaram-se 24 itens de escala comportamental que integram a Controlling Behaviors Scale (CBS), desenvolvidos por Johnson¹⁹⁹, a partir da literatura que trata sobre Domestic Abuse Intervention Project (DAIP). A CBS é integrada por 5 (cinco) subescalas, as quais tratam de um tipo específico de tática de controle, quais sejam: economic abuse, coercion and threats, intimidation, emotional abuse e isolation²⁰⁰.

A tradução da CBS foi realizada por dois profissionais com formação em língua inglesa. Compararam-se as duas versões, adaptando-as para o idioma português, a fim de que as perguntas e as medidas selecionadas pudessem produzir as conclusões necessárias à construção das respostas das perguntas de pesquisa, observada a validação, conforme demonstrado a seguir.

O instrumento de pesquisa foi aplicado entre maio e novembro de 2022²⁰¹. Os dados, após a coleta e o respectivo tratamento, foram inseridos no software de análise estatística jamovi²⁰², com o objetivo de realizar testes estatísticos. Estabeleceu-se um número mínimo de 30 participantes para cada grupo.

Para a obtenção dos resultados, utilizou-se uma amostra composta por um total de 141 participantes, sendo 88 mulheres e 53 homens, como descrito na Tabela 1.

Tabela 1 – Total de amostra separada por gênero

	Gênero	Amostra
N	F	88
	M	53

Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Os participantes foram distribuídos em 4 grupos distintos, conforme Tabela 2: (i) Grupos de Estudantes de Graduação (GEG: 38 participantes – mulheres e homens heterossexuais); (ii) Grupos de Mulheres Abridadas ou Vítimas de Violência (GMAVV: 35 participantes – exclusivamente mulheres heterossexuais); (iii) Grupos Reflexivos (GR: 38 participantes – exclusivamente homens heterossexuais); e (iv) Grupos Voluntários (GV: 30 participantes – mulheres e homens heterossexuais).

Tabela 2 – Total da amostra separada por grupos e por gênero

	Amostra	Gênero	Participantes
N	GEG	F	29
		M	9
	GMAVV	F	35
		M	0
	GR	F	0

¹⁹⁷ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

¹⁹⁸ GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in fours british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

¹⁹⁹ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

²⁰⁰ GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in fours british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

²⁰¹ A pesquisa foi autorizada pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas envolvendo Seres Humanos – CEPH/FGV, em maio de 2022, conforme Parecer n.º 061/2022, sendo estendida até novembro de 2022, em razão da necessidade de finalização da coleta dos dados, também após aprovação do CEPH/FGV, nos termos do Parecer Aditivo n.º 061/2022.

²⁰² The jamovi project (2022). jamovi. (Version 2.3) [Computer Software]. Retrieved from <https://www.jamovi.org>.

Amostra	Gênero	Participantes
	M	38
GV	F	24
	M	6

Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Inseriram-se, no instrumento de pesquisa, dados demográficos, a fim de permitir recorte voltado à raça, gênero, idade, renda, escolaridade e tempo de relacionamento.

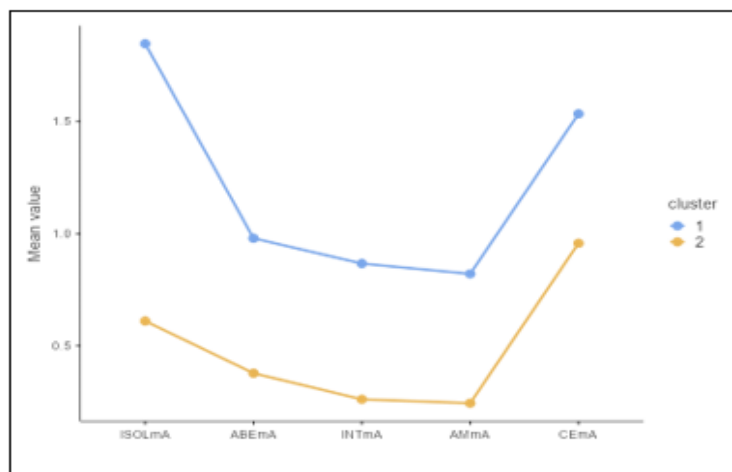
Quanto à aferição das táticas de controle coercitivo (econômico, ameaças, intimidação, abuso emocional e isolamento), utilizou-se, em cada pergunta do questionário, a escala Likert, variando de 0 a 4²⁰³. Cada participante respondeu às perguntas de pesquisa atribuindo as escalas disponíveis ao seu próprio comportamento e ao comportamento do(a) pretérito(a) ou do(a) atual parceiro(a). Seguindo o procedimento recomendado por Graham-Kevan & Archer (2003), separaram-se as amostras das pesquisas em dois clusters: controladores e submetidos a controle coercitivo, por intermédio da k-means analysis.

Os testes estatísticos utilizados foram o T-Test (Mann-Whitney U) e a One-Way ANOVA (Kruskal-Wallis); além da análise descritiva dos dados. A confiabilidade do instrumento de pesquisa foi verificada com o emprego do Alfa de Cronbach²⁰⁴ e do Ômega de McDonald's²⁰⁵.

6.1 Resultados

No gráfico 1, que resultou da *k-means analysis*, descrevem-se os resultados obtidos quanto ao *cluster* relacionado aos participantes classificados como controladores, com base na aferição das táticas de controle coercitivo (controle econômico, ameaça, intimidação, abuso emocional e isolamento). Sendo 1 alto exercício de controle coercitivo e 2 baixo exercício de controle coercitivo.

Gráfico 1 – *Cluster* Controladores



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

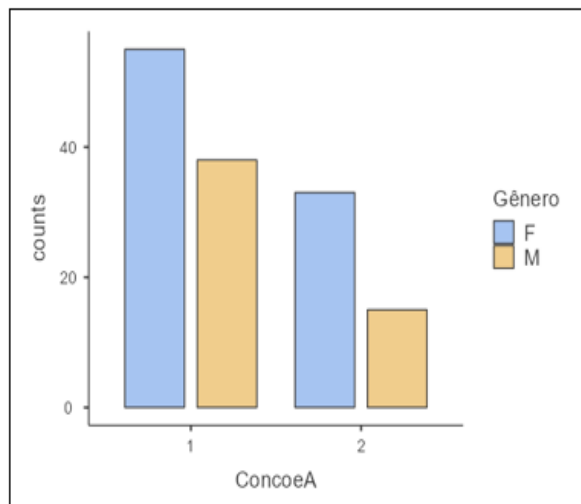
Em relação ao *cluster* controladores, a análise descritiva indica que houve o uso de controle coercitivo tanto no *cluster* 1 (alto exercício de controle coercitivo) como no *cluster* 2 (baixo exercício de controle coercitivo), por mulheres e por homens, conforme o gráfico 2.

²⁰³ 0 (nunca); 1 (muitas vezes); 2 (ocasionalmente); 3 (raramente); e 4 (sempre).

²⁰⁴ Resultado do Alfa de Cronbach em cada escala: controle econômico (0.647); ameaça (0.732); intimidação (0.763); abuso emocional (0.868); isolamento (0.826).

²⁰⁵ Resultado do Ômega de McDonald's em cada escala: controle econômico (0.677); ameaça (0.725); intimidação (0.755); abuso emocional (0.865); isolamento (0.826).

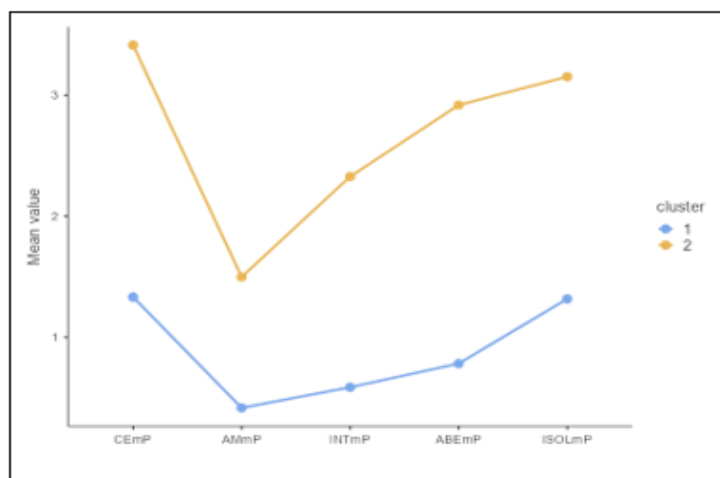
Gráfico 2 – *Cluster* Controladores por gênero e por nível de controle – alto (1) ou baixo (2)



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Também a partir da *k-means analysis*, no gráfico 3, apresentam-se os resultados alcançados quanto ao *cluster* relacionado aos participantes classificados como submetidos a controle coercitivo, do mesmo modo, a partir da aferição das táticas de controle coercitivo (controle econômico, ameaça, intimidação, abuso emocional e isolamento). Sendo 1 baixa submissão a controle coercitivo e 2 alta submissão a controle coercitivo.

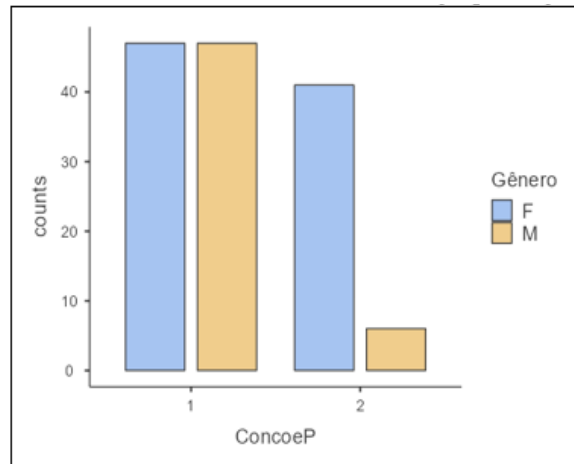
Gráfico 3 – *Cluster* Submetidos a controle coercitivo



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

A análise descritiva do *cluster* submetidos a controle coercitivo, a partir dos níveis de controle relacionados ao gênero, indica que mulheres e homens declararam ter se submetido ou ainda se submeter a algum nível de controle coercitivo, conforme o gráfico 4.

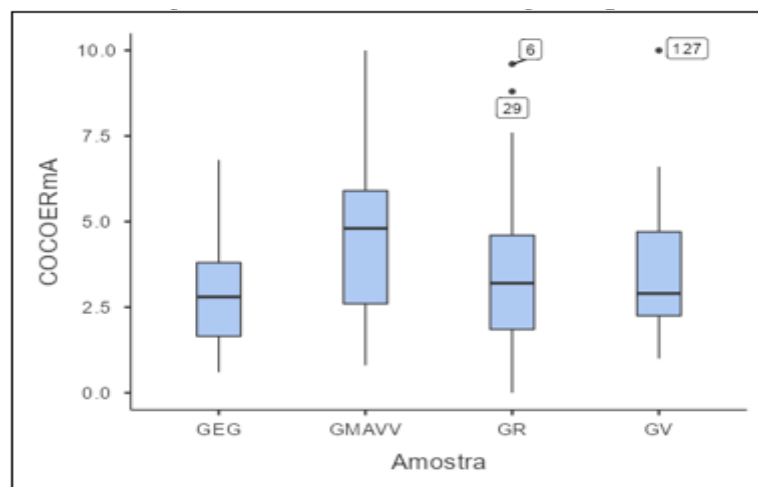
Gráfico 4 – *Cluster* Submetidos a controle coercitivo por gênero e por nível de controle – baixo (1) e alto (2)



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

O gráfico 5, elaborado a partir do teste estatístico *One-Way ANOVA (Kruskal-Wallis)*, permite inferir o grau de exercício do controle coercitivo (baixo ou alto) encontrado em cada grupo que compõe a amostra da pesquisa. Após a testagem, obteve-se $p = 0.011$, o que aponta a existência de significância em relação ao quanto cada um dos grupos da amostra exerceu o controle coercitivo.

Gráfico 5 – Grupos de indivíduos controladores que integram a amostra

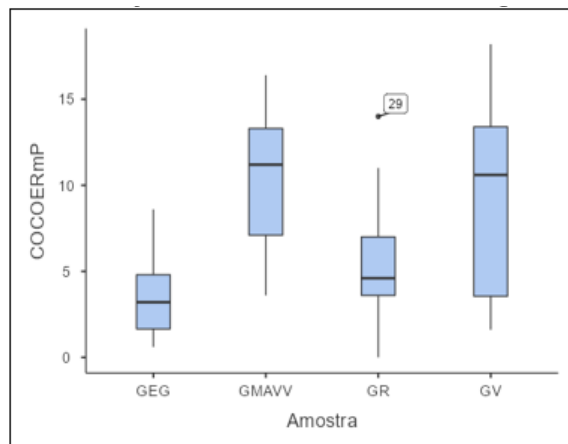


Fonte: Elaboração dos autores (2022).

O grupo de estudantes de graduação ($N=38$) apresentou o menor índice relacionado ao exercício do controle coercitivo, ou seja, seus integrantes são pouco controladores; havendo uma pequena variação entre o grupo voluntário (composto por mulheres e por homens que sofreram ou praticaram algum ato de violência conjugal ($N=30$)) e o grupo reflexivo (integrado por homens autores de violência conjugal ($N=38$)) que ingressaram no sistema de justiça: tanto aqueles que estão em cumprimento da suspensão condicional do processo como os que estão em cumprimento de pena no Complexo Prisional da “Papuda”, localizado em Brasília – Distrito Federal). Em relação ao grupo de mulheres abrigadas ou vítimas de violência conjugal ($N=35$), chama atenção o fato de que o referido grupo tenha se sobressaído como aquele em que houve a maior prática de controle coercitivo. Outro ponto interessante refere-se ao fato de que todos os participantes, independentemente do grupo que integram, a partir das respostas às perguntas do questionário aplicado, foram identificados, em algum grau, como indivíduos controladores.

No gráfico 6, que deriva do teste estatístico *One-Way ANOVA (Kruskal-Wallis)*, são apresentados os resultados relacionados ao grau de submissão ao controle coercitivo (alto ou baixo) medido em cada grupo que compõe a amostra da pesquisa. Após a testagem, obteve-se $p < .001$, o que indica a existência de significância em relação ao quanto cada um dos grupos da amostra se submeteu a controle coercitivo.

Gráfico 6 – Grupos de indivíduos submetidos a alto ou baixo grau de controle coercitivo que integram a amostra

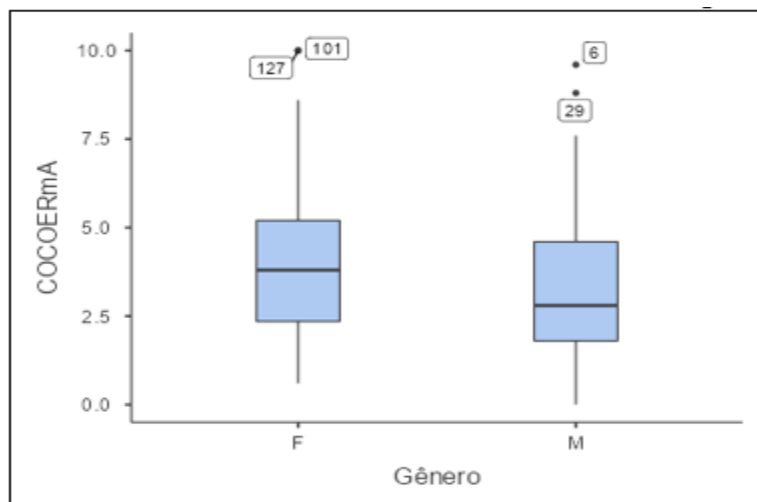


Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Em análise aos resultados, percebe-se que os participantes que compõem o grupo de estudantes de graduação ($N=38$) foram submetidos a um baixo grau de controle coercitivo, seguido pelo grupo reflexivo ($N=38$). Realizada a comparação dos grupos da amostra, identificou-se relevante significância entre o grupo de estudantes de graduação e o grupo de mulheres abrigadas ou vítimas de violência conjugal ($p < .001$); e o grupo de estudantes de graduação e o grupo voluntário ($p < .001$). Também visualizou-se expressiva significância após a comparação do grupo de mulheres abrigadas ou vítimas de violência conjugal com o grupo reflexivo ($p < .001$). Por outro lado, no grupo voluntário ($N=30$) e no grupo de mulheres abrigadas ou vítimas de violência conjugal ($N=35$), conclui-se que os participantes foram submetidos a alto grau de controle coercitivo, e, por conseguinte, figuraram como indivíduos altamente controlados coercitivamente por seus parceiros.

No gráfico 7, apresentaram-se os resultados quanto ao grau de exercício do controle coercitivo, conforme o gênero, a partir do uso T-Test (*Mann-Whitney U*). Ambos os gêneros se declararam como controladores, não havendo representatividade no que respeita à variação do grau de controle ($p = 0.116$).

Gráfico 7 – Grau de exercício do controle coercitivo conforme o gênero

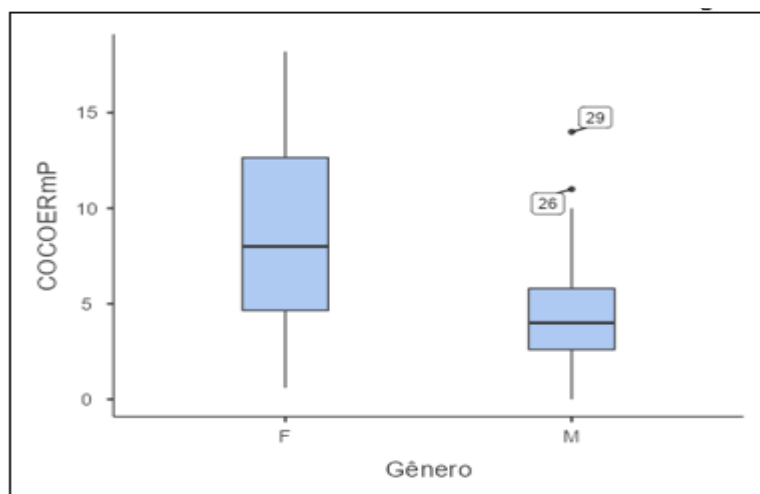


Fonte: Elaboração dos autores (2022).

No gráfico 8, criado a partir do teste estatístico T-Test (*Mann-Whitney U*), estão dispostos os resultados relativos ao grau de submissão a controle coercitivo, conforme o gênero. Após a testagem, obteve-se $p < .001$. O resultado indica diferença estatisticamente significativa quanto ao grau de submissão a controle coercitivo em razão do gênero.

Embora tanto mulheres quanto homens tenham declarado ter se submetido, ou ainda se submeter, a algum grau de controle coercitivo, observa-se que as mulheres são mais propensas a sofrer essa modalidade de controle, sendo representativa a variação quanto ao grau.

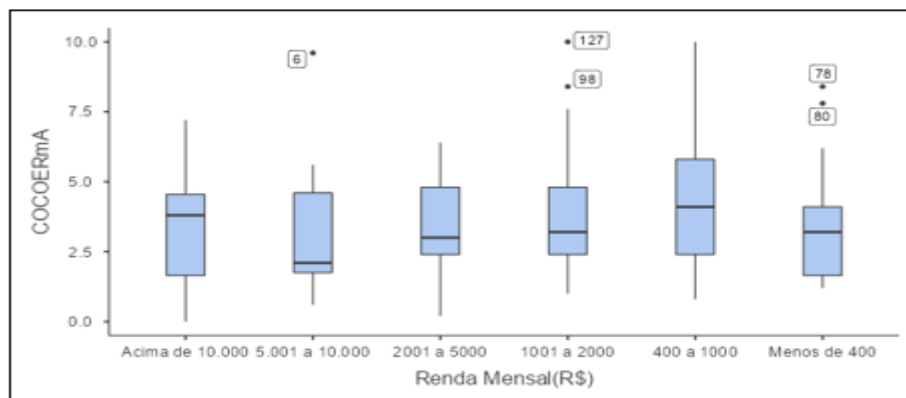
Gráfico 8 – Grau de submissão a controle coercitivo conforme o gênero



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

No gráfico 9, elaborado a partir do teste *One-Way ANOVA (Kruskal-Wallis)*, apresentam-se os resultados do grau de exercício do controle coercitivo conforme a renda. Infere-se que a prática do controle coercitivo pelos participantes não apresenta considerável relação com a renda familiar ($p = 0.373$).

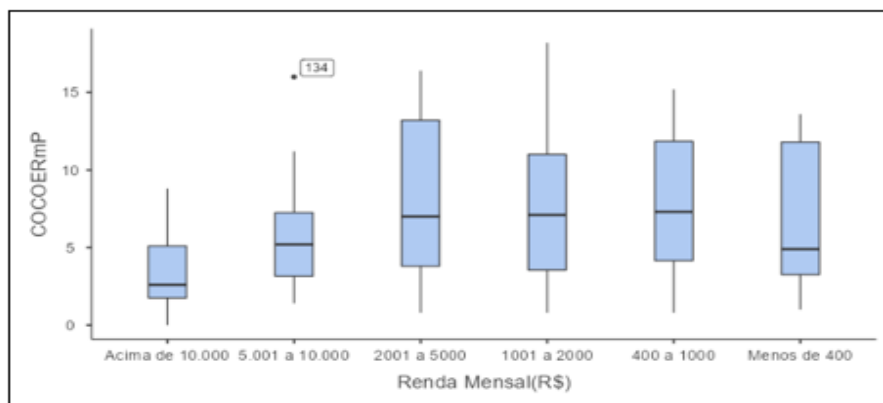
Gráfico 9 – Grau de exercício de controle coercitivo conforme a renda



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

No gráfico 10, proveniente do teste *One-Way* ANOVA (*Kruskal-Wallis*), expõem-se os resultados relativos ao grau de submissão a controle coercitivo conforme a renda. Ao contrário do grau de exercício do controle coercitivo, há uma certa variância a respeito da renda ($p = 0.022$). Os participantes com renda acima de R\$ 10.000,00 tendem a não se submeter a controle coercitivo²⁰⁶.

Gráfico 10 – Grau de submissão a controle coercitivo conforme a renda



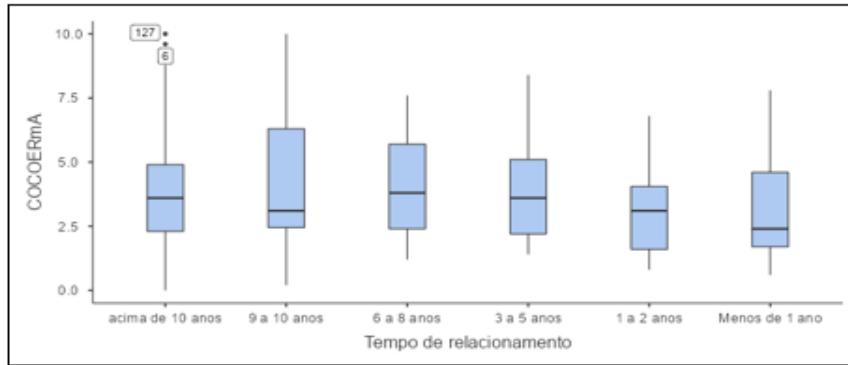
Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Realizou-se um recorte dos dados, por intermédio da análise descritiva, a fim de proceder o exame entre a renda e o gênero. Os resultados apontaram que os participantes que ganham renda acima de R\$ 10.000,00 são, em grande maioria, homens, logo, menos provável que se submetam a algum grau de controle coercitivo.

Quanto ao tempo de relacionamento, no gráfico 11, elaborado com o uso do teste estatístico *One-Way* ANOVA (*Kruskal-Wallis*), não há variação representativa entre o grau de exercício do controle coercitivo e a duração do relacionamento íntimo ($p = 0.489$).

²⁰⁶ A maior significância foi encontrada após realizada a comparação entre participantes com de renda acima de R\$ 10.000,00 e participantes com renda entre R\$ 1.001,00 a R\$ 2.000,00 ($p = 0.044$); e participantes com renda acima de R\$ 10.000,00 e participantes com renda entre R\$ 400,00 a R\$ 1000,00 ($p = 0.023$).

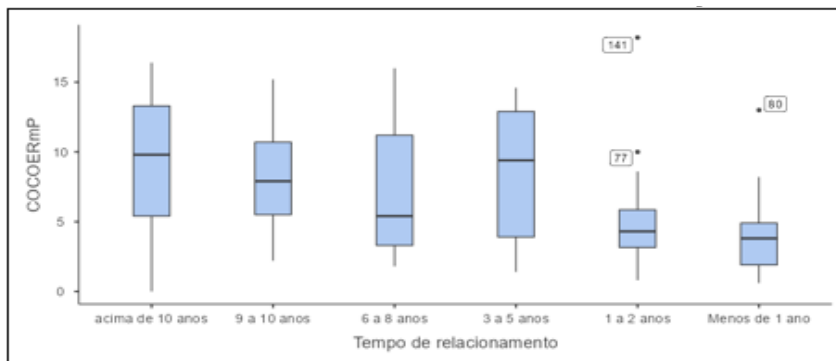
Gráfico 11 – Grau de exercício do controle coercitivo conforme tempo de relacionamento



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Em contrapartida, no gráfico 12, consolidam-se os dados alusivos ao grau de submissão a controle coercitivo em relação ao tempo de relacionamento, os quais resultaram do teste estatístico *One-Way* ANOVA (*Kruskal-Wallis*), que apontou a presença de significância entre o tempo de relacionamento e a submissão a controle coercitivo ($p < .001$). Identificou-se maior significância ao se compararem participantes com tempo de relacionamento acima de 10 anos com participantes com tempo de relacionamento entre 1 a 2 anos ($p = 0.004$); e participantes com tempo de relacionamento acima de 10 anos com participantes com tempo de relacionamento inferior a 1 ano ($p < .001$), o que permite concluir que, em relacionamentos com menos de 1 ano e entre 1 a 2 anos de duração, seja pouco provável que os indivíduos se sujeitem a controle coercitivo²⁰⁷.

Gráfico 12 – Grau de submissão a controle coercitivo conforme o tempo de relacionamento



Fonte: Elaboração dos autores (2022).

Embora tenham sido realizados testes *One-Way* ANOVA (*Kruskal-Wallis*) quanto às táticas de controle coercitivo (indivíduos controladores e indivíduos submetidos a controle) e sua variação conforme a escolaridade, não foram obtidos dados suficientes que permitam uma justificativa teórica, porquanto ausente ou reduzida a significância. Em relação ao exercício do controle coercitivo e sua variação quanto à escolaridade, obteve-se o valor de $p = 0.108$, o que confirma a inexistência de significância. Por sua vez, quanto à submissão a controle coercitivo e sua variação quanto à escolaridade, obteve-se o valor de $p = 0.045$, o que indica uma reduzida significância.

Contudo, a análise descritiva dos dados fornece elementos necessários para identificar o grau de escolaridade entre os grupos da pesquisa que integram a amostra. No grupo de estudantes de graduação, há participantes com nível superior; no grupo de mulheres abrigadas ou vítimas de violência conjugal, predomina o nível médio; no grupo reflexivo, igualmente, grande parte dos participantes possuem nível médio; e, no grupo voluntário, há uma predominância de participantes com nível superior e nível médio.

²⁰⁷ Também notou-se significância após comparação de participantes com tempo de relacionamento de 3 a 5 anos com participantes com tempo de relacionamento inferior a 1 ano ($p = 0.036$).

Embora tenham sido realizado testes *One-Way* ANOVA (*Kruskal-Wallis*) quanto às táticas de controle coercitivo (indivíduos controladores e indivíduos submetidos a controle) e sua variação conforme a raça, também não foram obtidos dados suficientes que permitam uma justificativa teórica, já que não foi identificada significância. Entretanto, a análise descritiva dos dados possibilita apontar que, nos grupos de estudantes de graduação, a maior parte dos participantes se autodeclarou branca; nos grupos de mulheres abrigadas ou vítimas de violência, observou-se uma variedade entre brancas, pardas e pretas, apesar de o número de mulheres autodeclaradas pardas ser maior; nos grupos reflexivos, a maioria dos participantes se autodeclarou branca e parda; e, nos grupos voluntários, um número considerável de participantes se declarou branco.

Utilizou-se, ainda, a correlação de *Spearman*, a fim de averiguar a existência de significância entre as táticas de controle. Quanto ao exercício do controle coercitivo, concluiu-se pela existência de significância entre as táticas de intimidação e ameaça ($p < .001$), abuso emocional e ameaça ($p < .001$), e abuso emocional e intimidação ($p < .001$)²⁰⁸.

Por sua vez, em relação à submissão a controle coercitivo, observa-se a presença de significância entre as táticas de intimidação e ameaça ($p < .001$), abuso emocional e ameaça ($p < .001$), abuso emocional e intimidação ($p < .001$), e isolamento e intimidação ($p < .001$)²⁰⁹.

6.2 Discussão

Os resultados obtidos por intermédio da coleta de dados, conforme detalhado no tópico anterior, oferecem subsídios para responder às perguntas de pesquisas descritas previamente no presente capítulo:

(i) O controle coercitivo é um componente significativo nos relacionamentos conjugais heterossexuais em que ocorre violência conjugal grave?

O controle coercitivo pode ser considerado como um componente relevante nos relacionamentos heterossexuais brasileiros, independentemente da gravidade da violência conjugal. Para chegar a essa conclusão, presumiu-se algum tipo de violência nos relacionamentos íntimos que foram avaliados pelos próprios participantes, já que, conforme os resultados obtidos, todos os participantes declararam controlar (*Cluster* Controladores) ou se sujeitar (*Cluster* Submetidos a controle coercitivo) a determinado grau de controle (alto ou baixo), o que não deixa de ser um tipo de violência conjugal, e vai ao encontro dos estudos de Johnson²¹⁰ e de Graham-Kevan & Archer²¹¹, os quais verificaram que a violência conjugal pode ocorrer em contexto de alto e de baixo controle coercitivo.

(ii) Existe diferença entre o grau de controle coercitivo entre mulheres que sofreram violência e homens que praticaram violência e os que (presumidamente) não sofreram tal violência (representados, na pesquisa, pelos estudantes e, em menor grau, pelos grupos reflexivos)?

Há considerável variação entre os participantes veiculados. Isso porque o uso do controle coercitivo se revela em maior escala entre as mulheres que sofreram violência e os homens que praticaram violência, o que não se identifica nas amostras em que os participantes presumidamente não sofreram a mesma violência, já que tanto o grupo de estudantes como o grupo reflexivo declararam não ter se submetido a alto grau de controle coercitivo, embora tenham se identificado como indivíduos controladores, ainda que em menor escala que os demais grupos (mulheres abrigadas e vítimas de violência e grupos voluntários), o que corro-

²⁰⁸ Embora moderada, a correlação entre as táticas de controle coercitivo avaliadas é considerada diretamente proporcional, o que permite afirmar que, quando uma tática aumenta, a outra também tende a aumentar.

²⁰⁹ Na submissão a controle coercitivo, as táticas apresentam correlação forte, sendo diretamente proporcional, de modo que, quando uma tática aumenta, a outra também tende a aumentar.

²¹⁰ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.

²¹¹ GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in four british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

bora entendimento dos sociólogos da família no sentido de que a violência conjugal pode ser um recurso utilizado por mulheres e por homens, sendo um problema desvinculado do gênero²¹².

(iii) O grau de controle coercitivo varia conforme o gênero, a renda, a escolaridade, a raça e o tempo de relacionamento?

A análise dos dados demonstra que, em relação ao gênero, ambos (feminino e masculino) se autodeclararam como sujeitos controladores, com pouca variação em relação ao grau de exercício do controle coercitivo, o que sugere certa simetria, e fomenta a discussão à luz da sociologia da família. Por sua vez, quanto à submissão a controle coercitivo, as mulheres são as participantes que mais tendem a se sujeitar a alto grau dessa modalidade de controle, havendo alguma assimetria, e, por conseguinte, o acolhimento da teoria feminista. Em relação à renda, os resultados obtidos indicaram que não há uma relação significativa entre a renda dos participantes e o grau de exercício de controle coercitivo. No entanto, esse achado difere dos resultados observados quanto ao grau de submissão ao controle coercitivo, nos quais foi identificada uma variação, especialmente entre os participantes com renda superior a R\$ 10.000,00, que tendem a não se submeter a elevados níveis de controle coercitivo. Feito o recorte dos dados em razão da renda e do gênero, verificou-se que os participantes que ganham renda acima de R\$ 10.000,00 são, em grande maioria homens, ou seja, menos provável que figurem como sujeitos passivos de controle coercitivo. A respeito da escolaridade e da raça, não se identificou significância entre as táticas de controle coercitivo e as referidas variáveis. A respeito do tempo de relacionamento, embora não tenha havido variação representativa entre o grau de exercício do controle coercitivo e a duração do relacionamento íntimo, a mesma conclusão não foi verificada quanto ao grau de submissão a controle coercitivo, pois os dados demonstraram que, nos relacionamentos com menos de 1 ano e entre 1 e 2 anos de duração, é pouco provável que haja a incidência de alto grau de sujeição a controle coercitivo. Os resultados encontrados na pesquisa corroboram a afirmação de Johnson²¹³ de que os tipos de violência podem se diferenciar no que toca às causas, à natureza da violência em si, no desenvolvimento da violência no transcorrer do relacionamento íntimo, nas consequências e no tipo de intervenção oportuna.

Em arremate às discussões, notadamente quanto às hipóteses propostas, e ainda com base na teoria de Johnson²¹⁴, e à luz da realidade brasileira, ao se comparar o grupo de mulheres abrigadas ou vítimas de violência submetidas a alto grau de controle coercitivo com os grupos de “controle” — estudantes e voluntários —, confirma-se a hipótese de que o GMAVV é o grupo que se sujeita com maior intensidade a controle coercitivo. Sobre o tema, retomam-se as lições de Johnson no que diz respeito à verossimilhança da perspectiva feminista, à assimetria de gênero na violência conjugal e ao fato de que os resultados podem ser influenciados pela amostra selecionada.

Os dados da pesquisa permitem igualmente confirmar a hipótese de que os homens que praticaram violência em detrimento de suas atuais ou pretéritas parceiras exerceram alto grau de controle coercitivo, o que reforça a ideia de que o controle coercitivo pode ser um elemento significativo para o entendimento da violência em relacionamentos íntimos. Quanto à realidade brasileira, embora os tipos de violência conjugal apresentados por Johnson²¹⁵ se diferenciem daqueles que estão inseridos na chamada Lei Maria da Penha, um exame mais conceitual nos permite a conclusão de que a violência psicológica e o controle coercitivo

²¹² ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Sex differences in aggression in real-world settings: a meta-analytic review. *Review of General Psychology*, v. 8, n. 4, p. 291-322, 2004. CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008.

²¹³ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

²¹⁴ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008. GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in four british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.

²¹⁵ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

se familiarizam, já que a violência psicológica disciplinada pela Lei n.º 11.340/2006 traz elementos que serviram para se avaliar o controle coercitivo dos participantes, tais como ameaça, isolamento, além de prever condutas que busquem controlar as ações da mulher, validando o entendimento de que, quando há a conjugação da coação e do controle em um mesmo contexto, haverá o que Stark & Hester²¹⁶ e Dutton & Goodman²¹⁷ intitulam como “condição de não liberdade”, materializado o controle coercitivo.

Por sua vez, embora se tenha suscitado a hipótese de que os homens, em geral, são mais propensos a exercer controle coercitivo do que as mulheres, os dados refletiram o oposto, pois o grupo de mulheres abrigadas ou vítimas de violência apresentou grau de exercício do controle coercitivo superior ao grupo reflexivo (integrado exclusivamente por homens), com certa variação. Nesse ponto, destaca-se o fato de que não se busca desvalorizar a violência conjugal sofrida pelas mulheres, fenômeno que deve ser estudado e prevenido pelo Estado e pela sociedade em geral, incluindo os envolvidos na violência, tal como afirmado por Souza *et al.* em sua pesquisa²¹⁸, seja com políticas públicas de prevenção ou precaução, e, mesmo punitivas; ou, ainda, responsabilizá-las; a questão que se coloca é que tal resultado não pode ser desconsiderado, considerando-se, apenas, um único pressuposto teórico. Além disso, há estudos acadêmicos que apontam que a masculinidade e a feminilidade enxergam a violência de maneira diversa, e a violência não varia apenas em relação à simetria de gênero, mas, de igual forma, na frequência de incidentes por casal, escala, gravidade das lesões e mutualidade²¹⁹. A título de exemplo, com base em Johnson²²⁰, o alto grau de exercício de controle coercitivo por parte das mulheres poderia ser examinado a partir da conceituação de resistência violenta trabalhada pelo autor, já que as mulheres abrigadas ou vítimas de violência praticaram alto grau de controle coercitivo e se submeteram a um alto grau de controle coercitivo, e o primeiro poderia ser uma resposta ao segundo, pois Kelly & Johnson²²¹ entendem que muitas mulheres respondem à agressão praticada pelo parceiro íntimo com a própria violência, tema que não é objeto deste artigo, mas poderá fundamentar estudos futuros.

7 Considerações finais

O controle coercitivo é uma história, ele acontece ao longo do tempo, e pode ser um elemento importante no entendimento do fenômeno da violência conjugal, tema laborioso, que requer do pesquisador um exame amplificado, atento e conjugado, o qual supera meios de medição, crenças, culturas²²².

A *Controlling Behaviors Scale* (CBS), adaptada ao contexto brasileiro, A *Controlling Behaviors Scale* (CBS), adaptada ao contexto brasileiro, embora com as limitações apontadas por Conceição *et al.*²²³ e por Razera

²¹⁶ STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.

²¹⁷ DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005.

²¹⁸ SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O NEAH e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. Disponível em: <https://www.rdi.uniceub.br/RBPP/article/view/5047>. Acesso em: 5 abr. 2025.

²¹⁹ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014. LIRA, Luciana Ramos; MENDEZ, Maria Teresa Saltijeral. ¿Violencia episódica o terrorismo íntimo? Una propuesta exploratoria para clasificar la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. *Salud Mental*, v. 31, n. 6, p. 469-478, 2008.

²²⁰ JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.

²²¹ KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.

²²² RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

²²³ CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no

et al.²²⁴, mostrou-se um instrumento eficaz para a avaliação das táticas de controle desenvolvidas por Johnson²²⁵. Esse achado corrobora as conclusões de Casimiro²²⁶, que destaca que as agressões cometidas por mulheres em detrimento de homens, embora em menor escala, se configuram como uma questão social relevante. Essa perspectiva possibilita uma comparação, tanto quanto à natureza quanto à gravidade, com as agressões de homens praticadas em desfavor de mulheres. A sociologia da família aponta que a própria existência de simetria não significa que os tipos, as formas de violência exercidas, a frequências e os objetivos sejam similares²²⁷.

É pertinente a proposta de Johnson²²⁸ de conciliar as descobertas feministas e dos sociólogos da família, especialmente quando afirma que a violência conjugal não é um fenômeno unidirecional, já que, segundo a perspectiva feminista, há o emprego da violência pelas mulheres em relacionamentos íntimos como forma de resistência ou proteção²²⁹, o que vai ao encontro do conceito de resistência violenta trazido por Johnson²³⁰. Ambas as perspectivas trazem elementos que são considerados verossímeis.

Assim como nos estudos de Johnson²³¹, os resultados obtidos com a presente pesquisa apontaram que as mulheres são mais propensas a se submeterem a alto grau de controle coercitivo por parte de seus parceiros íntimos. Um dado novo e importante que não pode ser preterido é o autorreconhecimento dos participantes enquanto parceiros(as) controladores(as), independentemente do gênero e dos grupos que integravam. Destaca-se, mais uma vez, que a proposta não é desmerecer ou minimizar a violência conjugal sofrida por mulheres, tampouco culpabilizá-las — termo oriundo do direito penal — pela violência a que são submetidas. Ao contrário, ressalta-se a necessidade de que esse dado seja considerado, especialmente no contexto das

Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

²²⁴ RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017.

²²⁵ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

²²⁶ CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008.

²²⁷ CONCEIÇÃO, Thays Berger et al. Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008. COSTA, Lacilaura Bomtempo Lamounier; TILIO, Rafael de. Representações sociais de família para não feministas. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 20, n. 3, p. 790-812, 2020.

²²⁸ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

²²⁹ CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008. CONCEIÇÃO, Thays Berger et al. Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

²³⁰ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

²³¹ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

políticas sociais. O fato de os participantes terem se autorreconhecido como parceiros(as) controladores(as) aponta para a existência de um grave problema de relacionamento íntimo, de estrutura familiar e, possivelmente, de ordem cultural, o qual não pode ser explicado, exclusivamente, pela questão de gênero, ainda que a violência conjugal seja majoritariamente praticada por homens²³². A bidirecionalidade é um tema que tende a ser significativo, mesmo quando a violência é utilizada por mulheres como forma de resistência ou proteção²³³. É preciso, tal como defende Conceição et al.²³⁴, transcender a perspectiva de vítima e agressor, sem desconsiderar, entretanto, que as mulheres ainda são submetidas a níveis maiores de violência conjugal.

Não se pode desconsiderar, todavia, que os resultados da pesquisa possam ter sofrido limitações, já que a amostra, embora tenha cumprido o requisito mínimo de 30 participantes em cada grupo, não é uma amostra grande. Apesar de o tema ser importante e de existirem profissionais que militam na causa, a aplicação do questionário foi tarefa árdua, que somente se tornou realizável em razão do apoio incondicional de pessoas parceiras e engajadas com o tema. A dificuldade encontrada chama atenção para a necessidade de conscientização da sociedade em geral e dos agentes estatais quanto à importância das pesquisas acadêmicas, notadamente para a elaboração e para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Outra limitação importante para o estudo refere-se à presunção da ocorrência de algum tipo de violência conjugal nos relacionamentos avaliados pelos participantes, porque optou-se por aplicar o questionário em sua versão simplificada, que não dispunha de questões que aferiam diretamente o grau de violência, o tipo de violência e a sua escalada, já que mais complexo e mais sensível, o que não impede sua utilização em futuras pesquisas.

Apesar dos cuidados adotados para evitar influências externas nas respostas, muitas foram obtidas por intermédio da ajuda de outros(as) profissionais distintos da pesquisadora, especialmente nas casas abrigos, nos grupos reflexivos e nos grupos voluntários composto por homens, em razão da sensibilidade do tema, da confiança dos participantes nos(as) referidos(as) profissionais, e a fim de evitar a revitimização, principalmente das mulheres, o que não afasta, completamente, a influência do ambiente ou de outras pessoas pertencentes às instituições e às entidades parceiras — tais como a escolta policial que se fez presente nas reuniões do grupo reflexivo integrado pelos homens detidos no Centro de Internamento Reeducação – CIR (popularmente conhecido como Complexo Regional da Papuda – Distrito Federal); as(os) psicólogas(os) e as(os) facilitadoras(es) responsáveis pela condução dos grupos reflexivos, dos grupos voluntários e das casas abrigos; e os próprios participantes dos grupos, quando em ambiente coletivo.

De outro lado, inobstante as limitações e eventuais influências externas no processo de obtenção de respostas, a abordagem de Johnson²³⁵ se mostrou promissora, apesar de algumas das hipóteses não terem sido confirmadas, e pode subsidiar outros estudos acadêmicos, os quais poderão abordar, dentre outros temas, os meios de aferição do grau de violência conjugal; o controle coercitivo em relacionamentos homoafetivos brasileiros; a violência psicológica prevista na Lei Maria da Penha e o controle coercitivo estudado por John-

²³² JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008. JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014. ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003. ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Sex differences in aggression in real-world settings: a meta-analytic review. *Review of General Psychology*, v. 8, n. 4, p. 291-322, 2004.

²³³ CONCEIÇÃO, Thays Berger et al. Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

²³⁴ CONCEIÇÃO, Thays Berger et al. Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.

²³⁵ JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999. JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005. JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006. JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

son²³⁶; o homicídio praticado pela mulher em face do parceiro violento e o conceito de resistência violenta, elaborado por Johnson²³⁷; táticas de controle coercitivo e sua inserção no formulário nacional de avaliação de risco etc.

Referências

- 1º WEBNÁRIO Nacional das Polícias Militares em Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência. *PMDF*, Brasília, 03 mar. 2021. Disponível em: <http://www.pmdf.df.gov.br/index.php/institucionais/30911-pmdf-participa-de-webinario-destinado-a-atendimento-de-mulheres-vitimas-de-violencia>. Acesso em: 2 jan. 2023.
- ADICHIE, C. Ngozi. *Sejamos todos feministas*. Tradução Cristina Baum. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- ANACLETO, Adriana Jaqueline *et al.* Prevalência e fatores associados à violência entre parceiros íntimos: um estudo de base populacional em Lages, Santa Catarina, Brasil, 2007. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 800-808, abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/xxbrDsmfb-n3PyDKnz3Tqg9D/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2025.
- ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. *Classifying partner violent men and women: victim and perpetrator reports*. Project Coercive Control, jan. 2005.
- ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Do beliefs about aggression predict physical aggression to partners? *Aggressive Behavior*, v. 29, p. 41-54, jan. 2003.
- ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Physical aggression and control in heterosexual relationships: the effect of sampling. *Violence and Victims*, v. 18, n. 2, maio 2003.
- ARCHER, John; GRAHAM-KEVAN, Nicola. Sex differences in aggression in real-world settings: a meta-analytic review. *Review of General Psychology*, v. 8, n. 4, p. 291-322, 2004.
- ÁVILA, Thiago Pierobom de; MEDEIROS, Marcela Novais; CHAGAS, Cátia Betânia; VIEIRA, Elaine Novaes; MAGALHÃES, Thais Quezado Soares; PASSETO, Andrea Simoni de Zappa. Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 383-415, 2020. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/view/6800/pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.
- BARROS, Francisco Dirceu. Severina: assassina ou santa?: o sertão que não tem cordel encantado. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 4108, set. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31934/severina-assassina-ou-santa>. Acesso em: 26 dez. 2022.
- BJORNHOLT, Margunn. Domestic violence and abuse through a feminist lens. *In: DEVANEY, John (ed.). et al. The routledge internacional handbook of domestic violence and abuse*. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2021.
- BLAY, Eva Alterman. Feminicídios, estupros: em busca da justiça social. *Jornal da USP*, 12 abr. 2022. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=507720>. Acesso em: 29 abr. 2022.
- BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012.

²³⁶ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

²³⁷ JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.

- BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Lei Maria da Penha. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.
- BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Brasil tem mais de 31 mil denúncias de violência doméstica ou familiar contra as mulheres até julho de 2022. *Gov.br*, 8 ago. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/eleicoes-2022-periodo-eleitoral/brasil-tem-mais-de-31-mil-denuncias-violencia-contra-as-mulheres-no-contexto-de-violencia-domestica-ou-familiar>. Acesso em: 29 dez. 2022.
- BRASIL. Senado Federal. *Pesquisa DataSenado: Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. Brasília: Senado, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-2021/>. Acesso em: 29 dez. 2022.
- BUENO, Samira (coord.). *Violência contra mulheres em 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/03/violencia-contra-mulher-2021-v5.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2022.
- BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- CASIMIRO, Cláudia. Violências na conjugalidade: a questão da simetria do gênero. *Análise Social*, v. 43, n. 188, p. 579-601, 2008.
- CERQUEIRA, Daniel (coord.). *et al. Atlas da violência 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2022.
- CONCEIÇÃO, Thays Berger *et al.* Assimetria e simetria de gênero na violência por parceiro íntimo em pesquisas realizadas no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 11, p. 3597-3607, 2018.
- COSTA, Laci Laura Bomtempo Lamounier; TILIO, Rafael de. Representações sociais de família para não feministas. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 20, n. 3, p. 790-812, 2020.
- DEEKE, Leila Platt *et al.* A dinâmica da violência doméstica: uma análise a partir dos discursos da mulher agredida e de seu parceiro. *Saúde e Sociedade*, v. 18, n. 12, p. 248-258, 2009.
- DUTTON, Mary Ann; GOODMAN, Lisa A. Coercion in intimate partner violence: toward a new conceptualization. *Sex Roles*, v. 52, n. 11/12, p. 743-757, jun. 2005.
- E AGORA, José? Pelo fim da violência contra a mulher. Disponível em: <https://eagorajosepelofimdaviolenciacontramulher.wordpress.com/inicio/>. Acesso em: 2 jan. 2023.
- FIEBERT, Martin S. References Examining assaults by women on their spouses or male partners: an updated annotated bibliography. *Sexuality & Culture*, v. 18, n. 2, p. 405-467, 2014.
- GRAHAM-KEVAN, Nicola; ARCHER, John. Intimate terrorism and common couple violence: a test of johnson's predictions in four british samples. *Journal of Interpersonal Violence*, v. 18, n. 11, p. 1247-1270, 2003.
- GRUPOS on-line de acolhimento para mulheres vítimas de violência. *TJRS*. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/violencia-domestica/acoes-institucionais/grupo-on-line-de-acolhimento-para-mulheres-vitimas-de-violencia/>. Acesso em: 2 jan. 2023.
- GRUPOS reflexivos de autores em situação de violência doméstica. *PJERJ*. Disponível em: <http://portal-tj.tjrj.jus.br/web/guest/grupo-reflexivo-de-autores-em-situacao-de-violencia-domestica>. Acesso em: 2 jan. 2023.

- HARDESTY, Jennifer *et al.* Toward a standard approach to operationalizing coercive control and classifying violence types. *Journal of Marriage and Family*, n. 77, p. 833-843, ago. 2015.
- HASSELMANN, Maria Helena; REICHENHEIM, Michael E. Adaptação Transcultural da versão em português da Conflict Tactics Scales Form R (CTS-1), usada para aferir violência no casal: equivalências semântica e de mensuração. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 1083-1093, jul./ago. 2003.
- JOHNSON, M. P.; LEONE, J. M.; XU, Y. Intimate terrorism and situational couple violence in general surveys ex-spouses required. *Violence Against Women*, v. 20, n. 2, p. 186-207, 2014.
- JOHNSON, Michael P. *A typology of domestic violence: intimate terrorism, violent resistance and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press, 2008.
- JOHNSON, Michael P. Conflict and control gender symmetry and asymmetry in domestic violence. *Violence Against Women*, v. 12, n. 11, p. 1003-1018, nov. 2006.
- JOHNSON, Michael P. *Two types of violence against women in the american family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. National Council on Family Relations, Irvine, CA, November 1999.
- JOHNSON, Michael P.; LEONE, Janel M. The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the national violence against women survey. *Journal of Family Issues*, v. 26, n. 3, p. 322-349, abr. 2005.
- KELLY, Joan B.; JOHNSON, Michael P. Differentiation among types of intimate partner violence: research update and implications for interventions. *Family Court Review*, v. 46, n. 3, p. 476-499, jul. 2008.
- LIRA, Luciana Ramos; MÉNDEZ, Maria Teresa Saltijeral. ¿Violencia episódica o terrorismo íntimo? Una propuesta exploratoria para clasificar la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. *Salud Mental*, v. 31, n. 6, p. 469-478, 2008.
- LOPES JUNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 19. ed. Saraiva: 2022.
- MACHADO, Dinair Ferreira *et al.* Interseções entre a socialização de gênero e violência contra a mulher por parceiro íntimo. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 26, p. 5003-5012, 2021. Supl. 3.
- PENCE, Ellen; PAYMAR, Michael. *Education groups for men who batter: the duluth model*. New York: Springer, 1993.
- RAZERA, Josiane; GASPODINI, Icaro Bonamigo; FALCKE, Denise. Violência em parceiros íntimos e as / simetria de gênero: revisão integrativa da literatura. *Psico-USF*, Bragança Paulista, v. 22, n. 3, p. 401-412, set./dez. 2017.
- SILVA, Jacilene Maria. *Feminismo e identidade de gênero: considerações com base no pensamento de Judith Butler*. Recife: Independently Publisher, 2018.
- SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O NEAH e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. Disponível em: <https://www.rdi.uniceub.br/RBPP/article/view/5047>. Acesso em: 5 abr. 2025.
- STARK, Evan; HESTER, Marianne. Coercive control: update and review. *Violence Against Women*, v. 25, p. 81-104, 2019.
- STEINMETZ, Suzanne K. The battered husband syndrome. *Victimology: An International Journal*, v. 2, n. 3-4, p. 499-509, 1978.
- STRAUS, Murray A. Measuring intrafamily conflict and violence: the Conflict Tactics (CT) scales. *Journal of Marriage and Family*, v. 41, n. 1, p. 75-88, Feb. 1979.

TÁVORA, Mariana Fernandes; COSTA, Dália; GOMES, Camilla de Magalhães; BEIRAS, Adriano. Análise de gênero e de cruzamentos interseccionais de um programa para autores de violência doméstica contra as mulheres. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 440-466, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/6802/pdf>. Acesso em: 5 abr. 2025.

TEIXEIRA, Sylvana Lima. *Maria da Penha ao inverso: uma aplicação da mediação penal na gestão de conflitos decorrentes da violência doméstica psicológica contra o homem dentro de um contexto intrafamiliar*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

The cover image is a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is the central focus. The sculpture is made of a textured material and is positioned on a white, curved platform. In the background, there is a large, modern building with a glass facade and a prominent white dome. The sky is blue with scattered white clouds. The overall scene is bright and clear.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Silêncio estridente: violência obstétrica e o poder transformador de políticas públicas eficientes

Strident silence: obstetric violence and the transformative power of efficient public policies

Jessica Feitosa Ferreira

Rogério Roberto Gonçalves de Abreu

Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira

Paulo Henrique Tavares da Silva

Silêncio estridente: violência obstétrica e o poder transformador de políticas públicas eficientes*

Strident silence: obstetric violence and the transformative power of efficient public policies

Jessica Feitosa Ferreira**

Rogério Roberto Gonçalves de Abreu***

Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira****

Paulo Henrique Tavares da Silva*****

* Recebido em: 06/03/2024

Aprovado em: 04/07/2024

** Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ. Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho pela Escola Superior da Magistratura Trabalhista da Paraíba - ESMAT 13. Analista Processual do Ministério Público do Estado do Acre, atualmente lotada na 2ª Procuradoria de Justiça Cível, na Assessoria Jurídica e Chefia de Gabinete. Membro fundador da Academia de Letras Jurídicas do Acre. Mestranda em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ. <https://orcid.org/0009-0009-7047-6673>. E-mail: jessicafeitosaferreira_4@hotmail.com.

*** Doutor em Direito, Processo e Cidadania pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP/PE (2021). Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB (2008). Pós-graduado em Direito Fiscal e Tributário pela Universidade Cândido Mendes - UCAM/RJ (2002). Professor dos cursos de graduação e de pós-graduação em Direito do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ/PB). Juiz federal. <https://orcid.org/0000-0002-0869-2617>. E-mail: abreu.rrg@gmail.com.

**** Doutora em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Estágio Pós-Doutoral em andamento pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, área de concentração Direito e Desenvolvimento Sustentável, do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Bolsista CAPES. <http://orcid.org/0000-0002-1213-5370>. E-mail: anacgondim30@gmail.com.

***** Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Coordenador Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Direito, área de concentração Direito e Desenvolvimento Sustentável do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ) (Metrado). Professor efetivo do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Juiz do Trabalho. <http://orcid.org/0000-0002-9491-8829>. E-mail: pshilva13@gmail.com.

Resumo

A Violência Obstétrica (VO) é uma problemática que tem ganhado destaque no cenário (inter)nacional e que evidencia a necessidade de Políticas Públicas (PP) eficazes para seu enfrentamento. Embora a conceituação e a compreensão sobre a VO sejam fundamentais, elas por si só não são suficientes para abordar as controvérsias que a cercam. Iniciativas como a “Rede Cegonha” e os grupos de pesquisa, como o “Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente” têm buscado garantir os direitos reprodutivos e a atenção humanizada à mulher desde a confirmação da gravidez até o pós-parto. No entanto, apesar dos avanços, ainda há desafios a serem superados. Também se faz necessária a implementação PP voltadas para a humanização do atendimento, a formação de profissionais e a definição clara de conceitos relacionados à VO. Nessa perspectiva, busca-se entender, por meio de uma pesquisa de natureza qualitativa e exploratória, realizada por meio de revisão bibliográfica e análise de dados, quais são os principais obstáculos na implementação de PP eficazes no combate à VO no Brasil. Ademais, pretende-se compreender a complexidade da violência obstétrica no Brasil, considerando múltiplas perspectivas e contextos, e explorando as diversas dimensões do problema para identificar desafios e oportunidades. Por fim, testa-se a hipótese de que a existência de lacunas, para a formulação, implementação e o monitoramento de políticas públicas, dificulta o combate efetivo à violência obstétrica, comprometendo a garantia dos direitos reprodutivos e a saúde das mulheres.

Palavras-chave: violência obstétrica; políticas públicas; direitos reprodutivos.

Abstract

Obstetric violence (OV) is an issue that has been gaining prominence on both the national and international stage, highlighting the need for effective public policies (PP) to address it. While the conceptualization and unders-

tanding of OV are crucial, they alone are not enough to tackle the controversies surrounding it. Initiatives such as the “Rede Cegonha” and research groups like “Women’s, Child, and Adolescent Health” have been striving to ensure reproductive rights and provide women with humanized care from pregnancy confirmation to postpartum. However, despite the progress, challenges still remain. There is also a pressing need to implement PPs focused on the humanization of care, professional training, and a clear definition of concepts related to OV. From this perspective, this study seeks to understand, through qualitative and exploratory research based on literature review and data analysis, the main obstacles in implementing effective PPs to combat OV in Brazil. Furthermore, the aim is to grasp the complexity of obstetric violence in Brazil, considering multiple perspectives and contexts, and exploring the various dimensions of the problem to identify challenges and opportunities. In the end, the hypothesis will be tested that gaps in the formulation, implementation, and monitoring of public policies hinder the effective combat of obstetric violence, compromising the guarantee of reproductive rights and women’s health.

Keywords: obstetric violence; public policies; reproductive rights.

1 Introdução

Busca-se, neste artigo, conhecer os principais obstáculos relativos à implementação de políticas públicas eficazes no combate à violência obstétrica no Brasil, bem como compreender sua complexidade, em razão de a Violência Obstétrica (VO) ser temática que, nos últimos anos, emergiu como uma preocupação crescente no cenário da saúde pública, tanto em nível nacional quanto internacional. Essa forma de violência, que ocorre no contexto da assistência ao parto e nascimento, reflete uma série de violações dos direitos das mulheres, abrangendo desde a negação do direito à informação e autonomia até atos de violência física e psicológica. A gravidade e o alcance da VO tornam imperativo o desenvolvimento e a implementação de Políticas Públicas (PP) eficazes para a sua prevenção e o seu enfrentamento.

Nesse sentido, a conceituação e a compreensão sobre o que trata a VO são fundamentais para a elaboração de estratégias de intervenção. No entanto, a mera definição e detecção do problema não é suficiente para abordar as complexidades que o cercam, mormente porque a VO não constitui um fenômeno isolado, pois está intrinsecamente ligado a estruturas sociais, culturais, políticas e institucionais que perpetuam desigualdades de gênero e poder no contexto da assistência obstétrica.

No Brasil, iniciativas como a “Rede Cegonha” surgem com o objetivo de garantir o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada à mulher desde a confirmação da gravidez até o pós-parto. Essa rede de cuidados, embora represente um avanço significativo, ainda enfrenta desafios em sua operacionalização e efetividade. Por sua vez, grupos de pesquisa, como o “Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente”, vinculados à Fundação Oswaldo Cruz, têm desempenhado um papel crucial na geração de evidências e no monitoramento das práticas de atenção ao parto e nascimento no país.

No entanto, apesar dos avanços alcançados, ainda há lacunas significativas em relação à prestação de cuidados obstétricos humanizados. Desigualdades regionais, raciais, de identidade de gênero, orientação sexual, socioeconômicas, dentre outras, persistem interseccionando-se, e, muitas mulheres, especialmente as que integram grupos de maior vulnerabilidade, a exemplo das mulheres pobres e das mulheres negras, continuam a enfrentar barreiras no acesso aos cuidados de qualidade e humanizados. A falta de formação adequada dos profissionais de saúde, a ausência de protocolos padronizados de atendimento e a resistência cultural a práticas humanizadas constituem, apenas, alguns dos obstáculos identificados no que se refere à prevenção e ao enfrentamento à VO.

Portanto, a implementação de Políticas Públicas (PP) voltadas à garantia da humanização do atendimento, à formação de profissionais e a definição clara de conceitos relacionados à VO são de suma importância.

Contudo, a formulação e a implementação de políticas não podem ser realizadas de forma isolada. É essencial uma abordagem integrada que considere as múltiplas dimensões da VO e envolva diversos *stakeholders*¹, incluindo profissionais de saúde, gestores, legisladores, acadêmicos e, acima de tudo, as próprias mulheres.

Nesse contexto, o presente artigo busca demonstrar/averiguar/verificar/analisar, por meio de uma pesquisa bibliográfica e exploratória, quais são os principais obstáculos na implementação de PP eficazes no combate à VO no Brasil. Por meio de uma revisão bibliográfica abrangente e análise de dados, pretendeu-se compreender a complexidade da violência obstétrica no Brasil. Além disso, exploram-se, no estudo, as diversas dimensões da problemática, desde a identificação e a conceituação da VO até a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Além disso, a hipótese central deste trabalho é que a existência de lacunas na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas dificulta o combate efetivo à violência obstétrica, comprometendo a garantia dos direitos reprodutivos e a saúde das mulheres. Essa hipótese será testada e discutida à luz das evidências disponíveis, com o objetivo de fornecer recomendações práticas para aprimorar a resposta do sistema de saúde à VO no Brasil.

Por derradeiro, esse artigo objetiva contribuir para o debate acadêmico e político sobre a VO, fornecendo *insights* e diretrizes para a formulação de políticas mais eficazes e equitativas. Espera-se, por meio de uma abordagem interdisciplinar e baseada em evidências, lançar luz sobre um problema que, embora amplamente reconhecido, ainda é mal compreendido e frequentemente negligenciado nas agendas políticas e de pesquisa.

2 Interface entre direitos sexuais e direitos reprodutivos da mulher e os objetivos do desenvolvimento sustentável

A Organização das Nações Unidas (ONU), em acordo firmado por seus 193 Estados-membros, editou, em 2015, um plano de ação global denominado “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, que reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas, criados para erradicar a pobreza e promover vida digna a todos, sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações. Os objetivos e metas são integrados e abrangem as três dimensões do desenvolvimento sustentável — social, ambiental e econômica — e devem ser colocados em prática por governos, sociedade civil, instituições privadas, terceiro setor e por cada cidadão comprometido com as gerações futuras.

Dentre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, enfatizam-se, neste trabalho, os ODS 5 – Igualdade de Gênero e ODS 3 – Saúde e Bem-Estar. De acordo com o ODS 5, todos os países signatários e as partes interessadas buscarão alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e as meninas. E, mais especificamente, em relação às metas 5.1, 5.2 e 5.6, buscam eliminar todas as formas de discriminação e violência contra as mulheres e as meninas nas esferas públicas e privadas e assegurar o acesso universal à saúde sexual e à saúde reprodutiva, bem como os direitos reprodutivos. No que diz respeito ao ODS 3, busca-se assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos em todas as idades. Outrossim, segundo as metas 3.1 e 3.7, as partes integrantes da ação global buscarão, até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 por 100.000 nascidos vivos e assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e de saúde reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, e a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais².

¹ Interessados na temática.

² ONU. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *Nações Unidas Brasil*, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 10 set. 2023.

No entanto, antes mesmo do surgimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), no plano internacional, já se discutia sobre direitos reprodutivos. Em 1993, de acordo com o Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), ocorrida no Cairo em 1993, a saúde reprodutiva foi pautada como tema e compreendida como o pleno bem-estar físico, mental e social relacionado ao sistema reprodutivo. Isso significa que cada indivíduo deve ter a capacidade, ao desfrutar de uma vida sexual segura e gratificante, de decidir quando e quantas vezes quer ter filhos e ter acesso a informações e métodos de planejamento familiar seguros e eficazes. Além disso, homens e mulheres têm o direito de escolher métodos de controle de natalidade que sejam legais e adequados para si. E, as mulheres, por sua vez, também devem ter acesso a cuidados de saúde que garantam uma gravidez e parto seguros³.

Ainda com relação à Conferência do Cairo, Emmerick⁴ aponta que, apesar dos esforços de grupos religiosos, “[...] ali afirmou-se que a eliminação da violência contra a mulher e a garantia da possibilidade de controlar a sua própria fecundidade são os alicerces dos programas de desenvolvimento relacionados à população”. Também, em decorrência da Conferência do Cairo, que os Estados-Partes se comprometeram a criar políticas públicas adequadas a evitar que as mulheres necessitassem recorrer ao abortamento e, em caso de interrupção voluntária da gestação, garantissem às gestantes tratamento humanitário, de acordo com os princípios dos direitos humanos.

Na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Pequim, no ano de 1995, definiu-se o que seriam os direitos sexuais e os direitos reprodutivos, de modo que, na Declaração de Pequim, o art. 213 prescreve que os direitos reprodutivos são direitos de todos os casais e indivíduos de decidir de modo autônomo, livre e responsável sobre a possibilidade de prole, no que diz respeito ao número, à frequência e ao tempo para terem filhos, sejam biológicos ou adotivos, o direito do acesso à informação, como também o direito à saúde reprodutiva, dentre outros⁵. Na oportunidade, reforçou-se a necessidade de proteção dos direitos vinculados à reprodução humana e, com relação à mulher, fixou-se que “[...] os direitos humanos das mulheres incluem os seus direitos a ter controle sobre as questões relativas à sua sexualidade, inclusive sua saúde sexual e reprodutiva”⁶, decidindo sobre essas questões sem coerção, discriminação ou violência.

Nessa senda, como explica Lima⁷, com a Conferência de Pequim, as mulheres passaram a ser consideradas seres sexuais, não somente instrumentos de reprodução. E, apesar das dificuldades encontradas no processo, os direitos reprodutivos, compreendidos como direitos que envolvem as noções de sexualidade e reprodução, foram finalmente considerados como direitos humanos pela ONU. Mais uma vez, os Estados pactuaram promover e assegurar os direitos sexuais e reprodutivos dos homens e mulheres — em condições de igualdade — como forma de fortalecer os princípios democráticos e a equidade de gênero.

Com base nos diversos documentos internacionais produzidos ao longo do tempo sobre os direitos reprodutivos e sexuais, Emmerick⁸ assevera que:

³ ONU. *Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*. Cairo: ONU, 1994. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/relat%C3%B3rio-da-confer%C3%Aancia-internacional-sobre-popula%C3%A7%C3%A3o-e-desenvolvimento-confer%C3%Aancia-do>. Acesso em: 20 set. 2023.

⁴ EMMERICK, Rulian. *Religião e direitos reprodutivos: o direito à vida e o aborto como campo de disputa política e religiosa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

⁵ ONU. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *Nações Unidas Brasil*, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 10 set. 2023.

⁶ ONU. *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher*. Pequim: ONU, 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

⁷ LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins. Os direitos reprodutivos das mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: uma análise dos casos admitidos entre 2000 e 2013. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 335-350, jul. 2016. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/issue/view/21>. Acesso em: 10 set. 2023.

⁸ EMMERICK, Rulian. *Religião e direitos reprodutivos: o direito à vida e o aborto como campo de disputa política e religiosa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos tem como premissa básica: (i) a garantia da autonomia e da liberdade sobre o exercício da sexualidade e da reprodução, reconhecendo o direito de todos os casais e indivíduos de decidir de forma livre e responsável, se desejam ou não ter filhos, o número de filhos que desejam e quando desejam tê-los; (ii) a criação, ao mesmo tempo, por parte dos Estados, de políticas públicas que assegurem a saúde sexual e reprodutiva, prestando todo tipo de informação, fornecendo os meios necessários para o exercício de tais direitos, cujo principal objetivo é fazer com que todos os indivíduos alcancem o nível mais elevado de saúde sexual e reprodutiva, sem sofrer discriminação, coação ou qualquer tipo de violência.

Além desses, podem-se elencar a proteção às violências e explorações sexuais e a prevenção de gravidezes indesejáveis e infecções sexualmente transmissíveis no rol dos direitos sexuais. Já com relação aos direitos reprodutivos, destacam-se, também, o direito ao tratamento para infertilidade, à segurança no pré-natal, parto e pós-parto, à prevenção ao câncer cervical e o direito à não submissão à violência obstétrica. Nesse sentido, em que pese os direitos sexuais e os direitos reprodutivos serem mencionados lado a lado, além de nominalmente díspares, versam sobre objetos distintos.

Não obstante a contemporaneidade desses direitos, sua conceituação não representa, *de per se*, sua concretização. Isso porque a formulação conceitual está distante da efetiva aplicação e incorporação dessas ideias em políticas, programas, ações e normas jurídicas que visem sua proteção e alcance aos cidadãos, e, particularmente, às mulheres⁹. Como referência dessa distinção, encontram-se, no Brasil, Estado-parte da ONU e signatário de todos, os pactos acima referenciados.

Com efeito, no Brasil, antes mesmo da IV Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento¹⁰ e da IV Conferência Mundial sobre a Mulher¹¹, se discutia a temática dos direitos femininos e, em especial, sobre os direitos reprodutivos. Todavia, o constituinte foi omissivo quando ignorou reconhecer os direitos reprodutivos e os direitos sexuais como direitos fundamentais. Previu, apenas, o direito ao planejamento familiar.

Contudo, a Lei n.º 9.263/1996 (Lei do Planejamento Familiar), que disciplina o § 7º do art. 226 da CF/1988, ainda, é contraditória e omissa em muitos pontos, a exemplo de que, com base no Princípio da Autonomia e da Liberdade, garante o direito aos métodos contraceptivos, inclusive os definitivos (esterilização voluntária), mas impõe uma gama de restrições a quem deseja utilizar tais métodos, sobretudo às mulheres.

Apenas em 2009, no Brasil, por intermédio de manual técnico, o Ministério da Saúde definiu direitos reprodutivos e direitos sexuais. Aqueles se consubstanciam como o direito de as pessoas decidirem, de forma livre e responsável, se querem ou não ter filhos, a quantidade da prole e em que momento de suas vidas desejam tê-los; o direito a informações; direito aos meios, métodos e técnicas para ter ou não ter filhos; direito de exercer a reprodução livre de discriminação, imposição e violência¹². Todavia, é notório que, nesse documento, o Ministério da Saúde não se manifestou quanto ao direito ao aborto legal, tampouco mencionou, de forma direta, o direito à não sofrer violência obstétrica, especificamente.

Apenas recentemente, houve alteração da norma do planejamento familiar com a vigência da Lei n.º 14.443/2022 que reconheceu a autonomia das mulheres quando as desobrigou do consentimento do côn-

⁹ LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins. Os direitos reprodutivos das mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: uma análise dos casos admitidos entre 2000 e 2013. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 335-350, jul. 2016. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/issue/view/21>. Acesso em: 10 set. 2023.

¹⁰ ONU. *Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*. Cairo: ONU, 1994. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/relat%C3%B3rio-da-confer%C3%Aancia-internacional-sobre-popula%C3%A7%C3%A3o-e-desenvolvimento-confer%C3%Aancia-do>. Acesso em: 20 set. 2023.

¹¹ ONU. *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher*. Pequim: ONU, 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

¹² BRASIL. Ministério da Saúde. *Direitos sexuais, direitos reprodutivos e métodos anticoncepcionais*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/direitos_sexuais_reprodutivos_metodos_anticoncepcionais.pdf. Acesso em: 1 nov. 2023.

juge para a realização de esterilização cirúrgica, mesmo durante a vigência da sociedade conjugal, independentemente da forma de consolidação (união estável, casamento civil ou união de fato). Entretanto, no art. 10, inciso I, evidencia-se a intervenção do Estado e a falta de respeito à decisão do indivíduo quando impõe prazo de 60 dias entre a solicitação da esterilização definitiva e a realização do ato, e, esse íterim se dá “[...] com vistas a desencorajar a esterilização precoce”.

Isso denota que a sociedade ainda enxerga a mulher, apenas e tão somente, como mãe, negando seu direito de não querer ser mãe. Ainda no inciso I do art. 10, a idade de 21 anos como condição para a realização da esterilização voluntária contradiz a lógica do ordenamento jurídico brasileiro que elegeu 18 anos como marco da capacidade civil, evidenciando postura paternalista de apoderamento sobre o corpo feminino, como se as mulheres fossem incapazes de decidir de modo assertivo. Mas, mesmo com mais de 18 anos e menos de 20 anos, há exigência de dois filhos para a esterilização voluntária. Ou seja, o direito de não ser mãe ou não ser pai é peremptoriamente negado pela lei em questão e o Estado, mais uma vez, imiscui-se na autonomia privada violando a dignidade das pessoas, sobretudo das mulheres que não desejam ser mães, mitigando os direitos que deveriam proteger: os direitos reprodutivos.

Entretanto, as normas internas associadas aos acordos internacionais ainda são insuficientes para salvaguardar os direitos reprodutivos no Brasil, pois há desproporção entre o que se garante formalmente e o que se tem na prática. Exemplo disso é a condenação do Brasil, em 2011, pelo Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW) em um caso de mortalidade materna denominado “Caso Alyne da Silva Pimentel Teixeira *v.* Brasil”. No procedimento, destacam-se dois pontos específicos: i) assistência de saúde materna de qualidade para todas as mulheres, sem discriminações; e ii) responsabilização pelo descumprimento de um Estado da obrigação de garantir serviços de qualidade. O caso também se sobressai por ser o primeiro em que um órgão internacional de direitos humanos responsabilizou um governo por morte materna evitável.

Além disso, como apontado pelo *Center for Reproductive Rights*¹³:

Alyne *v.* Brasil reconhece expressamente que os Estados têm uma obrigação imediata e exequível de abordar e reduzir a mortalidade materna, fortalecendo o reconhecimento de direitos reprodutivos como obrigações que devem ser cumpridas imediatamente pelos Estados. O caso ressalta as obrigações internacionais do Brasil que resultam de tratados de direitos humanos que ele ratificou, inclusive a CEDAW, e seu Protocolo Facultativo, bem como o seu endosso às resoluções relativas à prevenção da mortalidade materna que foram emitidas pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Ele também reitera o compromisso assumido pelos Estados na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento de 1994 para reduzir a mortalidade materna. Este compromisso foi recentemente reafirmado durante a primeira sessão da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe, realizada em Montevidéu no ano de 2013. Alyne *v.* Brasil também serviu de base para o Guia Técnico sobre Mortalidade Materna publicado em 2012 pelo Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos.

E, mesmo sendo direito reprodutivo planejar a prole (ou a ausência de prole) de modo autônomo e livre de quaisquer tipos de discriminação e violências, a existência da violência obstétrica é reiteradamente invisibilizada, tanto no Brasil como no plano internacional, a partir da Organização das Nações Unidas (ONU), extensivo aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Não obstante a saúde reprodutiva da mulher estar elencada especificamente nos ODS 3 e 5, a questão da Violência Obstétrica (VO), especificamente, não é mencionada, embora se relacione com vários objetivos do desenvolvimento sustentável. Exemplificativamente, relaciona-se com o ODS 10 (redução das desigualdades), tendo em vista que mulheres de grupos marginalizados ou em situações de vulnerabilidade podem ser particularmente mais suscetíveis à violência obstétrica devido às desigualdades sistêmicas.

¹³ CENTER FOR REPRODUCTIVE RIGHTS (org). *Caso de Alyne da Silva Pimentel Teixeira (“Alyne”) v. Brasil*. 2014. Disponível em: https://reproductiverights.org/sites/default/files/documents/LAC_Alyne_Factsheet_Portuguese_10%2024%0. Acesso em: 5 out. 2023.

Como se denota, a Agenda 2030 reconhece a saúde e os direitos reprodutivos como um elemento-chave para alcançar o desenvolvimento sustentável, compreendendo a sustentabilidade em perspectiva tríplice, ou seja, ambiental, social e econômica. Reforçando a ideia de desenvolvimento social, mais precisamente. Portanto, resta evidente que há um descompasso entre as conquistas formais dos direitos sexuais e dos direitos reprodutivos e sua implementação no Brasil. Ressalta-se que esses direitos são garantidos de forma insatisfatória pelos Poderes estatais e, por consequência, ainda são violados¹⁴. É no contexto dos direitos reprodutivos, precisamente os direitos da mulher, e na busca de alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável que se encaixa a temática da violência obstétrica. Isso porque, como já mencionado, o combate à VO constitui elemento chave para alcançar a segurança humana e a saúde reprodutiva da mulher.

3 Violência obstétrica: diversidade, impactos e obstáculos

A violência não é um fenômeno novo. Tampouco a violência obstétrica que, como violência de gênero, é invisibilizada porque naturalizada e, muitas vezes, indignamente justificada com argumentos religiosos: “[...] multiplicarei grandemente a tua dor, e a tua conceição; com dor darás à luz filhos”¹⁵, bem como com argumentos médicos, a exemplo da necessidade de exames excessivos de “toque”. Não obstante, segundo Marques¹⁶, em que pese a VO ser um tipo de violência histórica, mas reconhecida há pouco tempo, ainda não se fixou um conceito consolidado de violência obstétrica, termo que construído com base em movimentos sociais favoráveis ao parto humanizado¹⁷.

Com efeito, os conceitos são necessários em qualquer campo do saber, são imprescindíveis nas mais distintas áreas da ação e criação humana, e, na ciência, tornam-se fundamentais, essenciais. Isso porque permitem a organização do conhecimento em bases mais objetivas; generalizam e criam conexões entre objetos distintos e os comparam; aprofundam os níveis de ingenuidade e senso comum; estabelecem uma linguagem comum aos praticantes de um mesmo campo de estudo e, por conseguinte, fornecem um meio de comunicação mais eficiente. Além disso, a formação de um conceito claro facilita a tomada de decisão e auxilia a resolução de problemas¹⁸.

Nesse aspecto, torna-se imperiosa a elucidação do conceito de violência obstétrica, uma vez que, conforme se demonstrará na próxima seção, a ausência dessa aceção além de dificultar os debates sobre o tema, prejudica a formalização de políticas públicas adequadas e eficientes. Com isso, a partir de um raciocínio dedutivo, não há dúvidas de que a VO corresponde a um tipo de violência, cuja prática representa violação expressa da liberdade e da vontade das pessoas gestantes.

No estudo da violência, Arendt¹⁹ aponta que ela se distingue das palavras-chave “poder”, “força”, “vigor” e “autoridade” por seu caráter instrumental. Ou seja, para a filósofa política, a violência não é um fim em si mesmo. Ela é utilizada como uma ferramenta para alcançar objetivos específicos. Entre as diversas formas de violência, Modena²⁰ aponta algumas modalidades, dentre as quais se destacam a guerra, o terrorismo, a violência urbana, a violência contra a mulher, o *bullying* e o crime organizado.

¹⁴ EMMERICK, Rulian. *Religião e direitos reprodutivos: o direito à vida e o aborto como campo de disputa política e religiosa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

¹⁵ A. T. GÊNESIS. *In: BÍBLIA Sagrada*. Tradução João Ferreira de Almeida. Barueri, SP: Sociedade Bíblica do Brasil, 1995.

¹⁶ MARQUES, Sílvia Badim. Violência obstétrica no Brasil: um conceito em construção para a garantia do direito integral à saúde das mulheres. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, v. 9, n. 1, p. 97-119, abr. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1087840>. Acesso em: 6 out. 2023.

¹⁷ Modalidade de parto que se baseia no tripé “protagonismo feminino”, “medicina baseada em evidência” e “transdisciplinariedade”. Constitui-se por um conjunto de procedimentos que busca proporcionar à parturiente uma experiência mais segura e acolhedora.

¹⁸ BARROS, José D’Assunção. *O uso dos conceitos: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Vozes, 2021.

¹⁹ ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.

²⁰ MODENA, Maura Regina. *Conceitos e forma de violência*. Porto Alegre: Educs, 2016.

Corroborando o raciocínio de Arendt, Medeiros²¹ destaca que a violência serve para controlar (poder) e para manter o objeto de controle no lugar desejado (força). Além disso, pontua que, por meio da violência, inclusive obstétrica, as mulheres são condicionadas a permanecer no modelo social em que não possuem autonomia sobre seus corpos.

Dito isso, conquanto ainda não haja uma conceituação para o termo “violência obstétrica”, tem sido vinculado à violência de gênero, uma vez que a submissão à essa modalidade de agressão é imposta sobre os corpos e a sexualidade das mulheres em razão do poder, da força e da autoridade dos profissionais de saúde²². A VO é o tipo de violência que ocorre com a pessoa que busca engravidar, com a pessoa que engravidou, em trabalho de parto, pós-parto, amamentação ou em processo de abortamento. O agressor necessariamente será qualquer profissional da área de saúde²³.

Apesar do recorte dado a essa pesquisa — VO no Brasil e, em específico, políticas públicas (PP) relacionadas —, a VO é observável em distintas partes do mundo e, muitas vezes, num silêncio estridente, uma vez que algumas vítimas dessa prática, por questões culturais e sociais, não a percebem como tal e, em consequência, não denunciam seus agressores. Esse silêncio, todavia, é alto em seu significado ou implicação, mesmo que não haja manifestação expressa.

Nesse contexto, a Organização Mundial de Saúde (OMS) tem declarado a necessidade de cuidados respeitosos e humanizados durante o parto, com a repressão de práticas prejudiciais e desnecessárias e a promoção da dignidade, privacidade e confidencialidade das mulheres. Em 2014 a OMS anunciou, por meio do documento “Prevenção e eliminação de abusos, desrespeito e maus-tratos durante o parto em instituições de saúde”, que toda mulher tem direito ao melhor padrão atingível de saúde e definiu que a desumanização do cuidado e a violência contra as mulheres durante o parto são práticas que violam os direitos fundamentais à privacidade e à dignidade, além de representar uma violação da confiança entre as mulheres e as equipes de saúde. Na oportunidade, destacou que o elevado número de casos de VO pode representar um poderoso desestímulo para as mulheres procurarem assistência obstétrica²⁴. Em 2022²⁵, a OMS, lançou suas primeiras diretrizes globais para apoiar mulheres e recém-nascidos no período pós-natal, por considerar que as seis primeiras semanas após o nascimento são cruciais para garantir a sobrevivência do recém-nascido e da mãe, bem como para apoiar o desenvolvimento saudável do bebê, e a recuperação e o bem-estar físico e mental da mulher²⁶.

Superadas essas premissas, o termo “violência obstétrica” se refere a um conjunto de práticas — que podem ser tanto de natureza explícita, como agressões físicas, quanto mais sutis, como a falta de respeito à autonomia da mulher —, ações e omissões que ocorrem durante a gestação, parto e puerpério, que causam danos físicos, psicológicos ou morais às vítimas. Durante o pré-natal, por exemplo, a mulher pode ser exposta a exames invasivos desnecessários, receber informações inadequadas ou ser coagida a tomar decisões

²¹ MEDEIROS, Camila. *Meu corpo, regras do Estado: a violência obstétrica como controle de corpos no brasil*. [S. l.]: Kindle Edition, 2021. *E-book*.

²² SAUAIA, Artenira da Silva e Silva; SERRA, Maiane Cibele de Mesquita. Uma dor além do parto: violência obstétrica em foco. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 128-147, jan./jun. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/indexlaw-journals/2526-0022/2016.v2i1.1076>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/view/1076>. Acesso em: 6 out. 2023.

²³ MEDEIROS, Camila. *Meu corpo, regras do Estado: a violência obstétrica como controle de corpos no brasil*. [S. l.]: Kindle Edition, 2021. *E-book*.

²⁴ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Prevenção e eliminação de abusos, desrespeito e maus-tratos durante o parto em instituições de saúde*. Genebra: OMS, 2014. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/134588/WHO_RHR_14.23_por.pdf?sequence=3. Acesso em: 3 out. 2023.

²⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Recomendações da OMS sobre cuidados maternos e neonatais para uma experiência pós-natal positiva*. Genebra: OMS, 2022. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/354560/9789240048515_por.pdf?sequence=1. Acesso em: 8 out. 2023.

²⁶ Importante esclarecer que todos esses documentos e a proteção contra a violência obstétrica devem ser extensivas a todas as pessoas com útero, independentemente da orientação sexual ou da identidade de gênero, a exemplo dos homens trans que, potencialmente, podem engravidar.

que não são do seu interesse. No pós-parto, a negligência no acompanhamento, a falta de suporte para amamentação ou a desvalorização de suas queixas e sentimentos também são formas de violência.

Macedo²⁷ aponta que a VO pode se perfectibilizar de várias formas: agressão verbal; negligência no atendimento; negativa de direitos, como o direito ao acompanhante; negativa de privacidade, quando se permite que várias pessoas entrem na sala do parto sem autorização; negativa de atendimento com dignidade em situações de abortamento; indução à realização de parto cirúrgico desnecessário; realização de procedimentos, muitas vezes desnecessários e sem a prévia autorização da mulher como toques físicos sucessivos, privação de alimentos e de água e lavagem intestinal; recusa ao uso de analgesia; restrição da movimentação da gestante; realização da Manobra de *Kristeller*; e, o impedimento do contato da mãe com o recém-nascido.

A respeito das situações que podem configurar violência obstétrica, uma merece ser pormenorizada: a indução à realização de parto cirúrgico. A realização, muitas vezes, desnecessária de parto cirúrgico ou parto cesáreo, insere o Brasil como um dos países com as maiores taxas desse tipo de parto no mundo. Em 2022, por exemplo, o Brasil realizou 58,16% de partos cirúrgicos, conquanto a OMS recomende que a taxa de cesáreas realizadas nos países não ultrapasse 15%.

Outra realidade preocupante no país diz respeito à taxa de mortalidade materna, na qual se registram as mortes relacionadas a complicações do parto, gravidez e puerpério. Isso porque, segundo o Observatório Obstétrico Brasileiro, em 2021, a mortalidade materna alcançou 107,53 mortes para cada 100 mil nascidos vivos. Ou seja, a cada 100 mil bebês nascidos vivos, 107 mulheres/mães morreram, em média. Um aumento de 94% em relação ao período anterior à pandemia: em 2019, a razão era de 55,31 mulheres para cada 100 mil nascidos vivos. Em 2020, foi de 71,97 mortes maternas para cada 100 mil nascidos vivos. Ou seja, de 2019 para 2020 ocorreu um aumento de 25% de mortes maternas. O aumento do número total de mortes maternas foi de 77% entre 2019 e 2021. De acordo com os dados levantados — que ainda são considerados preliminares —, os fatores que mais levaram à morte materna foram: a falta de acesso aos serviços de saúde adequados e de cuidados pré-natais de qualidade; assistência obstétrica deficiente; e, as desigualdades sociais e de acesso à saúde²⁸. Esses níveis de morte materna no Brasil evidenciam, portanto, a necessidade de maiores investimentos na saúde reprodutiva no país.

Importante destacar, por oportuno, que essas taxas elevadas, todavia, não são fenômeno inédito no país. Em 2017, o *Our World in Data* apontou que, a cada 100 mil crianças nascidas vivas, 60 mães morriam no Brasil. Nos países do leste europeu, por outro lado, não passava de 10 mulheres-mães mortas a cada 100 mil nascidos vivos. Os pesquisadores indicavam que, em 2020, a previsão de mortalidade materna giraria em torno de 72 mulheres a cada 100 mil nascidos vivos²⁹. Nesse contexto, essa elevação do número de mortes relacionadas com a gestação não pode ser imputada apenas à pandemia do COVID-19.

Além da mortalidade materna e neonatal, a VO impacta, negativamente, a saúde psicológica das mulheres, que podem desenvolver Transtorno do Estresse Pós-Traumático (TEPT), depressão, ansiedade e outros problemas relacionados à saúde mental. Não se pode esquecer, também, dos impactos físicos e emocionais nas mulheres que, por exemplo, podem hesitar em buscar cuidados médicos no futuro. Além disso, o impacto econômico também se evidencia, posto que as complicações decorrentes da VO podem resultar em custos médicos adicionais, com a oneração dos cofres públicos, no caso de violências ocorridas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

²⁷ MACEDO, Thaís Scussiatto Borges de. *Com dor darás à luz*: retrato da violência obstétrica no Brasil. [S. l.]: Kindle Edition, 2018. E-book.

²⁸ FERREIRA, Michelle Elaine Siqueira; COUTINHO, Raquel Zanatta; QUEIROZ, Bernardo Lanza. Morbimortalidade materna no Brasil e a urgência de um sistema nacional de vigilância do near miss materno. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 39, n. 8, p. 1-15, ago. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311xpt013923>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/zkhZSJfQRyGcCHpywLpKmGp/?lang=pt>. Acesso em: 8 out. 2023.

²⁹ ROSER, Max; RITCHIE, Hannah. Maternal mortality. *Our World in Data*, nov. 2013. Disponível em: <https://ourworldindata.org/maternal-mortality#maternal-deaths-by-country>. Acesso em: 7 out. 2023.

Diante desse quadro preocupante em que se encontra o Brasil, com relação à mortalidade materna e aos números de VO contabilizados ao longo dos anos, várias políticas públicas surgiram e estão sendo adotadas, como se discutirá na próxima seção. No entanto, há vários obstáculos enfrentados para combater a violência obstétrica, como a resistência dentre os setores mais conservadores da sociedade e em alguns segmentos médicos, que contestam e deslegitimam a ideia de que é necessária atenção diferenciada a esse problema, tão característico das violências de gênero. Exemplo disso foi o despacho do Ministério da Saúde (MS), em maio de 2019, proibindo o uso da expressão violência obstétrica no Brasil. De acordo com o documento, o posicionamento oficial do MS é que o termo “violência obstétrica” tem conotação inadequada e prejudica a busca do cuidado humanizado³⁰.

Conforme essa declaração, em relação ao Parecer n.º 32/2018 do Conselho Federal de Medicina:

[...] a expressão “violência obstétrica” tem produzido grande indignação entre os obstetras, pois seu uso tem se voltado em desfavor da nossa especialidade, impregnada de uma agressividade que beira a histeria, e responsabilizando somente os médicos por todo ato que possa indicar violência ou discriminação contra a mulher.

O Conselho ressalta, no mesmo parecer, que a denominada “violência obstétrica” decorre da radicalidade dos movimentos sociais e feministas que querem impor aos médicos obstetras, que estão sendo estigmatizados e processados, novas práticas assistências às gestantes que, chamadas de “boas práticas” nem sempre se ancoram na Medicina Baseada em Evidências.

Também caracterizam entraves na luta contra a VO a falta de conscientização, uma vez que muitas pessoas, incluindo profissionais de saúde, podem não estar cientes no que consiste a VO e os seus impactos; a ausência de treinamento adequado aos cuidados respeitosos e humanizados durante o parto; e, a inexistência de mecanismos eficazes para responsabilizar os agressores e de leis claras ou diretrizes sobre VO. A limitação de recursos em alguns locais, o elevado número de pacientes e a falta de equipamentos adequados também podem contribuir para a ocorrência deste tipo de violência.

A respeito da carência de normas específicas sobre VO, bem como da previsão de sanções aos profissionais que a cometerem, Macedo³¹ aponta que há ressalvas às leis punitivas, cujo único objetivo seria estabelecer penas como: prisão ou pagamento de multa aos agressores. O raciocínio contrário às normas sancionatórias baseia-se no fato de que punir não é a solução. Dessa forma, a educação substituiria a punição. A autora destaca que “[...] mais do que se impor pelo medo de cadeia ou multa, o Estado e a sociedade devem incentivar uma educação que priorize a informação — se todos souberem de seus direitos, estes serão cobrados”³². Percebe-se, portanto, que, para prevenir e combater a violência obstétrica, é essencial uma abordagem multifacetada que envolva educação, treinamento, reforma política e envolvimento comunitário.

4 Políticas públicas em face da violência obstétrica no Brasil

Como demonstrado, a conceituação e a compreensão sobre as diversas formas de violência obstétrica não são suficientes para enfrentar as controvérsias que a envolvem. Em outra perspectiva, documentos (inter)nacionais apontam para a importância de Políticas Públicas (PP's) eficazes com capacidade para pre-

³⁰ DOMINGUES, Filipe. Ministério diz que termo ‘violência obstétrica’ é ‘inadequado’ e deixará de ser usado pelo governo: expressão passou a ser considerada ‘imprópria’ pelo Ministério, que alega agora que ‘tanto o profissional de saúde quanto os de outras áreas não têm a intencionalidade de prejudicar ou causar dano’. *GI*, 7 maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2019/05/07/ministerio-diz-que-termo-violencia-obstetrica-tem-conotacao-inadequada-e-deixara-de-ser-usado-pelo-governo.ghtml>. Acesso em: 7 out. 2023.

³¹ MACEDO, Thais Scussiatto Borges de. *Com dor darás à luz*: retrato da violência obstétrica no Brasil. [S. l.]: Kindle Edition, 2018. E-book.

³² MACEDO, Thais Scussiatto Borges de. *Com dor darás à luz*: retrato da violência obstétrica no Brasil. [S. l.]: Kindle Edition, 2018. E-book.

venir e combaterá problemática. Dentre as espécies de PP que mais se adequam ao enfrentamento da VO, destacam-se as políticas públicas regulatórias e as constitutivas. Essa pertinência, contudo, não exclui a relevância das PP's distributivas³³ e das redistributivas³⁴, uma vez que podem, respectivamente: i) ser aplicadas para garantir o acesso equitativo a serviços de saúde de qualidade, incluindo assistência obstétrica humanizada, especialmente para populações vulneráveis ou desfavorecidas; ii) se concentrar na alocação de recursos financeiros e materiais para melhorar a infraestrutura dos serviços de saúde e a qualidade da assistência obstétrica em diferentes regiões.

As políticas públicas constitutivas, que têm o objetivo de estabelecer regras, normas e estruturas para o funcionamento de instituições ou sistemas, podem ser empregadas no combate à VO por meio de campanhas de conscientização; programas de educação sobre equidade de gênero e direitos reprodutivos; capacitação de profissionais com abordagens humanizadas; incentivo à participação de mulheres nas decisões relacionadas à saúde reprodutiva como forma de incentivar à autonomia quanto às opções de assistência obstétrica. Por sua vez, vislumbram-se políticas regulatórias que objetivam controlar ou modificar o comportamento de indivíduos, empresas ou instituições, estabelecendo regras, limites e padrões para a criação de leis específicas que criminalizem a VO; a punição dos agressores; a definição de protocolos para garantir a assistência adequada e a implementação de mecanismos de supervisão e fiscalização.

Instituída em 2011, por meio da Portaria n.º 1.459 do Ministério da Saúde, a Rede Cegonha consiste em uma rede de cuidados formada a fim de assegurar à mulher o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada desde a confirmação da gravidez, durante o pré-natal, no parto e até 28 dias após este (puerpério). Objetiva, também, garantir à criança o direito ao nascimento seguro e à atenção à saúde de 0 a 24 meses, com qualidade e resolutividade, a fim de contribuir para seu crescimento e desenvolvimento saudáveis.

A Rede Cegonha, caracterizada como uma política pública distributiva, opera dentro do sistema de saúde já existente, buscando aprimorar e otimizar a assistência à saúde materna e neonatal. A Rede não cria um sistema de saúde ou redefine, fundamentalmente, a estrutura do sistema de saúde, especialmente porque, conforme o *folder* de apresentação da Rede Cegonha deixa claro, os escopos da Rede serão atendidos por intermédio do Sistema Único de Saúde (SUS) já existente desde o início de vigência da Constituição em vigor.

Logo após a criação da Rede Cegonha, ainda em 2011, formou-se o grupo de pesquisa “Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente”, vinculado à Fundação Oswaldo Cruz, com estudos voltados à assistência pré-natal, ao parto e ao nascimento, a fim de melhorar a qualidade da atenção obstétrica e neonatal. Dentre as pesquisas realizadas pelo grupo, destacam-se o “Nascer no Brasil” (2011-2012), que epilogou, pela primeira vez, no Século XXI, as práticas de atenção ao parto e nascimento no país; o “Nascer nas Prisões”, que observou a atenção à gestação e ao parto no âmbito prisional; o “Nascer Saudável”, que avaliou a implantação e os efeitos dos modelos de atenção ao parto e nascimento no Brasil em hospitais privados; e, realizou a “Avaliação da Rede Cegonha”, sobre a qual discutir-se-á mais adiante. Mais recentemente, o grupo iniciou novo projeto, chamado “Nascer no Brasil 2”, com o objetivo de apurar, especificamente, as perdas fetais, os partos e os nascimentos entre 2020 e 2022³⁵, cujos dados, ainda, serão compilados.

Esse grupo de pesquisa, como tantos outros existentes, voltados à pesquisa da saúde reprodutiva da mulher, não se trata, propriamente, de uma PP. No entanto, dada sua natureza, se encaixa melhor na categoria das políticas públicas regulatórias. Isso porque, conquanto o estudo, em si, não estabeleça regras ou normas, os resultados e descobertas da pesquisa têm o potencial de informar e orientar a formulação de políticas, diretrizes e práticas no campo da saúde materna e neonatal. Ao identificar práticas inadequadas, lacunas no

³³ Destinam-se a locar recursos ou benefícios a determinados grupos, setores ou regiões, sem, necessariamente, retirar de outros.

³⁴ Pretendem realocar recursos de um grupo ou setor da sociedade para outro, geralmente com o intuito de reduzir desigualdades.

³⁵ FIOCRUZ. Escola Nacional de Saúde Pública. Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente: grupo de pesquisa. *ENSP*, c2019. Disponível em: https://nascernobrasil.ensp.fiocruz.br/?page_id=1194. Acesso em: 4 out. 2023.

atendimento e desigualdades, o grupo fornece uma base de evidências que pode ser usada para regular e melhorar a assistência obstétrica no país.

Outra política pública distributiva, que, desde sua criação em 2017, mostra-se valorosa no confronto contra a VO é a Diretriz Nacional de Assistência ao Parto Normal. Por meio de um conjunto de recomendações baseadas em evidências sobre cuidados respeitosos na assistência ao parto, a fim de reduzir intervenções desnecessárias e promover um atendimento mais humanizado, visa orientar a atuação dos profissionais antes, durante e imediatamente após o parto.

A partir dessas políticas públicas, mais especificamente da Rede Cegonha, e tendo em vista as etapas do ciclo das PP (identificação do problema; formulação da pesquisa; implementação; avaliação e tomada de decisão), a Fundação Oswaldo Cruz, em parceria com o Ministério da Saúde e com a Universidade Federal do Maranhão, por meio do grupo de pesquisa Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente, executou uma avaliação dos componentes parto e nascimento da Rede Cegonha, a fim de apurar a situação de atenção ao parto e ao nascimento e dos processos de gestão voltados à redução da morbimortalidade materna e neonatal.

Para a realização do estudo, 606 maternidades conveniadas ao SUS, à época, foram visitadas e 10.665 puérperas foram entrevistadas, dentre as quais 20,8% eram adolescentes e 11,3% tinham 35 anos e mais. Conforme o relatório,

[...] as maiores proporções de adolescentes (24%) foram observadas nas regiões Norte e Nordeste, e das puérperas com mais de 35 anos no Sudeste (12,8%) e Sul (13,0%). A maioria das puérperas declarou ter cor da pele parda, percentual que se reduz para menos de um quarto na Região Sul. As que referiram cor da pele amarela e as indígenas corresponderam a uma proporção muito pequena (2,3%) do total da amostra. O percentual de puérperas com menos de 8 anos de estudo variou de 21,0% na Região Sudeste até 31,9% no Nordeste. Quase a metade das puérperas era primípara e 11,2% declararam três ou mais gestações anteriores³⁶.

Ainda de acordo com a avaliação, que comparou os dados obtidos com o estudo “Nascer no Brasil” de 2011, e considerando-se, ainda, o fato de existirem relatos de VO, constatou-se uma expressiva melhoria no uso das tecnologias apropriadas ao parto. Exemplificativamente, apurou-se que, em 15,9%, das puérperas entrevistadas foi adotada a “manobra de Kristeler” em detrimento de 36,1% de 2011. Malgrado essa prática já ter sido abolida em países desenvolvidos, vislumbra-se um evidente progresso. Do total de puérperas, 27,7% foram vitimizadas com a episiotomia (em 2011 esse número se aproximou dos 50%) e 62,1% ficaram na posição de litotomia durante o trabalho de parto (a posição foi adotada em 91,1% das parturientes em 2011), em que pese os benefícios das posições verticalizadas³⁷.

Uma informação que chama a atenção positivamente é a redução de iniquidades raciais. Isso porque, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram as que mais se beneficiaram das boas práticas de atenção ao parto no público de puérperas a partir de 35 anos, pardas, pretas e menos escolarizadas. No que diz respeito ao contato pele a pele de mãe-filho, a evolução foi maior nas regiões Norte e Nordeste. Por outro lado, conquanto tenha se observado o aumento relativo das condutas positivas referentes à Rede Cegonha, sua frequência permanece baixa entre as mulheres que se autodeclararam pretas. Isso evidencia que há desigual-

³⁶ LEAL, Maria do Carmo; BITTENCOURT, Sonia Duarte de Azevedo; CAETANO, Karina de Cássia; VILELA, Maria Esther de Albuquerque; THOMAZ, Erika Barbara Abreu Fonseca; GAMA, Silvana Granado Nogueira da; LAMY, Zeni Carvalho; SILVA, Luiza Beatriz Ribeiro Acioli de Araújo. *Atenção ao parto e nascimento em maternidades no âmbito da Rede Cegonha*. construindo dignidade e autonomia no parir e nascer no sus. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://nascernobrasil.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/05/Avaliacaoredecegonha_Sumario.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

³⁷ LEAL, Maria do Carmo; BITTENCOURT, Sonia Duarte de Azevedo; CAETANO, Karina de Cássia; VILELA, Maria Esther de Albuquerque; THOMAZ, Erika Barbara Abreu Fonseca; GAMA, Silvana Granado Nogueira da; LAMY, Zeni Carvalho; SILVA, Luiza Beatriz Ribeiro Acioli de Araújo. *Atenção ao parto e nascimento em maternidades no âmbito da Rede Cegonha*. construindo dignidade e autonomia no parir e nascer no sus. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://nascernobrasil.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/05/Avaliacaoredecegonha_Sumario.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

dades raciais significativas na assistência obstétrica, o que sugere a necessidade de abordagens ou políticas específicas para abordar essas disparidades.

Nesse sentido, apesar da perceptível evolução, os progressos das práticas que envolvem a Rede Cegonha ainda precisam ser ampliados e a PP deve ser monitorada de forma regular, tendo em vista que o monitoramento auxilia no direcionamento da política na regulamentação da atenção no parto e do nascimento. A avaliação continuada se mostra relevante, também, ante a dificuldade para muitas maternidades oferecerem ambiência adequada para o desenvolvimento fisiológico do parto, de modo que a mulher se sinta confiante e plena em suas competências naturais para conduzir o nascimento.

Diante desse progresso irregular na saúde das mulheres, crianças e adolescentes, não só no Brasil, mas também nas Américas, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) desenvolveram o Plano de Ação para a Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente a ser concretizado entre 2018 e 2030. A principal justificativa para o desenvolvimento do plano é:

os avanços não beneficiaram alguns subgrupos das populações nacionais. Diferenças significativas no estado de saúde persistem entre e dentro dos países, e certos grupos populacionais — indígenas, afrodescendentes, de menor escolaridade, pobres e habitantes rurais, bem como algumas populações de mulheres, crianças e adolescentes — sofrem com uma carga consistentemente maior de morbimortalidade evitável³⁸.

Ainda no contexto das PP no Brasil, destaca-se a Lei n.º 11.108/05, conhecida como ~Lei do Acompanhante~ e a Lei n.º 11.634/07, que versa sobre o direito de a gestante conhecer e se vincular à maternidade em que receberá assistência no âmbito do SUS, ambas com eficácia nacional. No estado da Paraíba, há a Lei n.º 11.412/19, que dispõe sobre a garantia de atendimento humanizado à gestante, à parturientes e à mulher em situação de abortamento e a Lei n.º 10.648/16, que garante às parturientes a presença de Doulas nas maternidades estaduais da rede pública e privada. Todas essas normas são exemplos concretos de políticas públicas constitutivas editadas com o escopo de garantir o acesso digno à saúde das puérperas e de seus filhos no país.

No cenário da relevância das políticas públicas eficientes, recentemente foi criada, na Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial para Estudo das Razões do Aumento de Denúncias de Violência Obstétrica e a Alta Taxa de Morte Materna no Brasil. Em seu Plano de Trabalho, elencaram-se alguns objetivos principais que vão desde conceituar a VO e aos debates sobre a qualidade do atendimento pré-natal no país, e as implicações e causas na morte materna no Brasil à conscientização sobre a importância da autonomia das mulheres na escolha do parto e dos procedimentos³⁹.

Dada sua natureza e objetivos, essa comissão se articula, principalmente, na categoria das políticas públicas regulatórias. No entanto, a depender das recomendações e ações resultantes do trabalho da comissão, ela também pode influenciar a formação de PP distributivas, se identificar a necessidade de alocar recursos ou serviços específicos, ou de PP redistributivas, se suas propostas visarem reduzir desigualdades no acesso ou na qualidade da assistência obstétrica. Ou seja, a natureza investigativa e propositiva da Comissão a insere, principalmente, no âmbito das políticas regulatórias, mas suas ações e recomendações podem ter implicações em outras categorias de políticas públicas, dependendo dos resultados e propostas gerados.

Na Câmara dos Deputados há, ainda, a Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família que, em agosto de 2023 aprovou o Projeto de Lei (PL) n.º 2.589/15, do deputado Pr. Marco Feliciano (PL-SP) que torna crime a VO, cuja punição será aplicada sempre que o agressor colocar

³⁸ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Plano de Ação para a Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente (2018-2030)*. Washington, DC: Opas/OMS, 2018. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49609/CD56-8-pt.pdf?sequence=16&isAllowed=y>. Acesso em: 7 out. 2023.

³⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Plano de Trabalho da Comissão Especial para Estudo das Razões do Aumento de Denúncias de Violência Obstétrica e a Alta Taxa de Morte Materna no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/57a-legis>. Acesso em: 5 out. 2023.

em risco a saúde ou a vida da gestante ou puérpera por negligência, imperícia ou violência física ou psíquica. O projeto recém aprovado será analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) e, em seguida, pelo Plenário⁴⁰.

A futura aprovação desse PL revela grande passo na batalha contra a VO, uma vez que a atuação adequada do Poder Judiciário depende de modo imprescindível da normatização do tema pelo Poder Legislativo, em especial do legislativo federal. Nesse ponto, relevante mencionar que, devido aos estados e os municípios terem competência concorrente para legislar sobre a proteção e defesa da saúde (arts. 24 e 30, da CF/88), muitos entes públicos já promulgaram leis⁴¹ disciplinando a proteção à mulher, bem como a caracterização da VO⁴².

Como visto, no Brasil, há algumas PP já implementadas e que vem, desde sua criação, se mostrando fundamentais na luta contra a VO. No entanto, diante dos dados apresentados anteriormente, as políticas existentes ainda não são eficazes para eliminar todas as formas de violência antes, durante e após o parto. Nesse aspecto, como apontado no estudo realizado no âmbito da Rede Cegonha em 2017,

[...] é fundamental criar espaços e estimular os já existentes para a participação das usuárias e suas redes no exercício do controle social e no cuidado compartilhado, conforme definido na Política Nacional de Humanização⁴³.

Nessa perspectiva, além da criação desses espaços de integração, há algumas condutas e práticas que podem ser realizadas no Brasil a fim de prevenir e combater a VO como: i) realização de campanhas educacionais e de sensibilização em instituições de ensino e órgãos e espaços públicos e privados ou nas redes sociais (como #MeuPartoMeuDireito e #PartoRespeitoso⁴⁴); ii) implementação de programas de formação humanizada de profissionais da área de saúde, como *workshops*, seminários, congressos e convenções; iii) adoção de protocolos padronizados de atendimento; iv) incentivo ao parto domiciliar; v) financiamento pelo SUS do trabalho das Doulas; e, vi) aprovação de leis específicas que definem, proíbem expressamente a prática da VO e sancionam os agressores. Além disso, conforme mencionado na seção anterior, com a definição de um conceito específico para a VO no Brasil, garante-se maior proteção às vítimas.

⁴⁰ COMISSÃO aprova projeto que criminaliza violência praticada no parto contra mulheres: proposta continua tramitando na câmara antes de seguir para o Senado. *Câmara dos Deputados*, 22 ago. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/989261-COMISSAO-APROVA-PROJETO-QUE-CRIMINALIZA-VIOLENCIA-PRATICADA-NO-PARTO-CONTRA-MULHERES>. Acesso em: 4 out. 2023.

⁴¹ Lei n.º 6.144, de 07 de junho de 2018 (Distrito Federal, 2018); Lei n.º 18.322, de 5 de janeiro de 2022 (Santa Catarina, 2022) e Lei n.º 13.061 de 17 de julho de 2015 (João Pessoa, 2015)

⁴² MACEDO, Thaís Scussiatto Borges de. *Com dor darás à luz*: retrato da violência obstétrica no Brasil. [S. l.]: Kindle Edition, 2018. *E-book*.

⁴³ LEAL, Maria do Carmo; BITTENCOURT, Sonia Duarte de Azevedo; CAETANO, Karina de Cássia; VILELA, Maria Esther de Albuquerque; THOMAZ, Erika Barbara Abreu Fonseca; GAMA, Silvana Granado Nogueira da; LAMY, Zeni Carvalho; SILVA, Luiza Beatriz Ribeiro Acioli de Araújo. *Atenção ao parto e nascimento em maternidades no âmbito da Rede Cegonha*: construindo dignidade e autonomia no parir e nascer no sus. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://nascernobrasil.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/05/Avaliacaoredecegonha_Sumario.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

⁴⁴ As campanhas #MeuPartoMeuDireito e #PartoRespeitoso são parte de um movimento maior de conscientização sobre a humanização do parto e o combate à violência obstétrica, que envolve uma variedade de atores, incluindo organizações não governamentais, profissionais de saúde, acadêmicos, doulas, ativistas e as próprias mulheres. Ele tem raízes em ativismos feministas, grupos de apoio ao parto humanizado, doulas, profissionais de saúde e organizações não governamentais. Ambas as campanhas foram impulsionadas por relatos de mulheres que sofreram violência obstétrica, pela disseminação de informações sobre práticas obstétricas baseadas em evidências e pela crescente conscientização sobre os direitos das mulheres à autonomia e ao respeito em todos os aspectos de suas vidas, incluindo a maternidade. Importante ressaltar que conquanto essas *hashtags* e campanhas tenham ganhado destaque nas redes sociais, com ampla disseminação, são apenas uma parte de um movimento maior que busca transformar a assistência ao parto no Brasil e em outros lugares.

5 Considerações finais

Como visto, a violência obstétrica, embora não seja um fenômeno recente, permanece como um desafio significativo na atualidade. Sua existência e perpetuação ao longo dos tempos, evidenciada, inclusive, em textos antigos como a Bíblia, demonstra a necessidade urgente de abordar e combater essa forma de agressão. A falta de um conceito claro e amplamente aceito da VO, aliada à resistência de setores conservadores e profissionais de saúde, torna a luta contra essa prática ainda mais desafiadora.

Com efeito, a importância dos conceitos claros em qualquer campo do saber é inegável, uma vez que os conceitos constituem pilares para a construção de políticas, práticas e ações eficazes. No caso da VO, demonstrou-se que a ausência de uma definição clara não apenas dificulta o debate, mas também impede a criação de políticas públicas eficazes que possam combater essa forma de violência.

A OMS tem, frequentemente, abordado sobre a necessidade de cuidados humanizados e respeitosos durante o parto e que a condenação da VO (e dos agressores), durante esse processo, são passos significativos para o controle e, no melhor dos cenários, a eliminação dessa forma de violência contra a mulher. No entanto, os números alarmantes de mortalidade materna e as taxas crescentes de cesáreas no Brasil indicam que, ainda, há muito trabalho a ser feito. Nesse sentido, é essencial reconhecer que a luta contra a violência obstétrica não se trata, apenas, de punir os agressores, mas também de educar e informar a sociedade e os profissionais de saúde sobre os direitos das mulheres e a importância do parto humanizado.

Destacou-se, ainda, que não há por que temer o termo “violência obstétrica” como anunciam o Ministério da Saúde e o Conselho Federal de Medicina. Primeiramente, será necessário direcionar os esforços para a sua erradicação. Se o termo gera incômodo à comunidade médica, o resultado de sua existência agride muito mais as mulheres e recém-natos atingidos por essa violência. Ademais, a VO torna-se ainda mais séria em razão da invisibilidade e do silêncio estridente que a envolve, por ser praticada, principalmente, por profissionais de saúde que acolher e assistir com humanidade em um momento delicado e sensível da vida das pessoas gestantes.

Nessa senda, enquanto não se reconhecer que o atual modelo de assistência ao parto, excessivamente tecnocrático, abusivo e permeado de intervenções desnecessárias gera violência contra a mulher, fica difícil modificar as práticas para evitar a violência. Embora conselhos de classe estejam preocupados em evitar ferir a susceptibilidade dos médicos, a violência contra a mulher é um problema social grave, e a proteção à imagem dos agressores não pode ser prioridade. Somente a partir do reconhecimento e da aceitação, pode-se iniciar o processo redentor da desconstrução e da transformação.

Nessa perspectiva, portanto, conclui-se que a violência obstétrica é um problema complexo que exige uma abordagem multifacetada. A educação, o treinamento, a reforma política e o envolvimento comunitário são essenciais para combater essa forma de violência e garantir que as mulheres recebam o cuidado e o respeito que merecem durante um dos momentos mais cruciais de suas vidas.

Referências

- A. T. GÊNESIS. *In: BÍBLIA Sagrada*. Tradução João Ferreira de Almeida. Barueri, SP: Sociedade Bíblica do Brasil, 1995.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.
- BARROS, José D'Assunção. *O uso dos conceitos: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Vozes, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Plano de Trabalho da Comissão Especial para Estudo das Razões do Aumento de Denúncias de Violência Obstétrica e a Alta Taxa de Morte Materna no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/57a-legis>. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Conheça a Rede Cegonha*. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/folder/rede_cegonha.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Direitos sexuais, direitos reprodutivos e métodos anticoncepcionais*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/direitos_sexuais_reprodutivos_metodos_anticoncepcionais.pdf. Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Diretriz Nacional de Assistência ao Parto Normal*. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/diretriz_assistencia_parto_normal.pdf. Acesso em: 6 out. 2023.

CENTER FOR REPRODUCTIVE RIGHTS (org.). *Caso de Alyne da Silva Pimentel Teixeira (“Alyne”) v. Brasil*. 2014. Disponível em: https://reproductiverights.org/sites/default/files/documents/LAC_Alyne_Factsheet_Portuguese_10%2024%. Acesso em: 5 out. 2023.

COMISSÃO aprova projeto que criminaliza violência praticada no parto contra mulheres: proposta continua tramitando na câmara antes de seguir para o Senado. *Câmara dos Deputados*, 22 ago. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/989261-COMISSAO-APROVA-PROJETO-QUE-CRIMINALIZA-VIOLENCIA-PRATICADA-NO-PARTO-CONTRA-MULHERES>. Acesso em: 4 out. 2023.

DOMINGUES, Filipe. Ministério diz que termo ‘violência obstétrica’ é ‘inadequado’ e deixará de ser usado pelo governo: expressão passou a ser considerada ‘imprópria’ pelo Ministério, que alega agora que ‘tanto o profissional de saúde quanto os de outras áreas não têm a intencionalidade de prejudicar ou causar dano’. *G1*, 7 maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2019/05/07/ministerio-diz-que-termo-violencia-obstetrica-tem-conotacao-inadequada-e-deixara-de-ser-usado-pelo-governo.ghtml>. Acesso em: 7 out. 2023.

EMMERICK, Rulian. *Religião e direitos reprodutivos: o direito à vida e o aborto como campo de disputa política e religiosa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FERREIRA, Michelle Elaine Siqueira; COUTINHO, Raquel Zanatta; QUEIROZ, Bernardo Lanza. Morbi-mortalidade materna no Brasil e a urgência de um sistema nacional de vigilância do near miss materno. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 39, n. 8, p. 1-15, ago. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311xpt013923>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/zkhZSjfQRygCcHpywLpKmGp/?lang=pt>. Acesso em: 8 out. 2023.

FIOCRUZ. Escola Nacional de Saúde Pública. Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente: grupo de pesquisa. *ENSP*, c2019. Disponível em: https://nascernobrasil.ensp.fiocruz.br/?page_id=1194. Acesso em: 4 out. 2023.

LEAL, Maria do Carmo *et al.* *Atenção ao parto e nascimento em maternidades no âmbito da Rede Cegonha: construindo dignidade e autonomia no parir e nascer no sus*. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://nascernobrasil.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/05/Avaliacaoredecegonha_Sumario.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

LEAL, Maria do Carmo; BITTENCOURT, Sonia Duarte de Azevedo; CAETANO, Karina de Cássia; VILELA, Maria Esther de Albuquerque; THOMAZ, Erika Barbara Abreu Fonseca; GAMA, Silvana Granado Nogueira da; LAMY, Zeni Carvalho; SILVA, Luiza Beatriz Ribeiro Acioli de Araújo. *Atenção ao parto e nascimento em maternidades no âmbito da Rede Cegonha: construindo dignidade e autonomia no parir e nascer no sus*.

Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://nascernobrasil.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/05/Avaliacaoredecegonha_Sumario.pdf. Acesso em: 1 out. 2023.

LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins. Os direitos reprodutivos das mulheres e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: uma análise dos casos admitidos entre 2000 e 2013. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 335-350, jul. 2016. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/issue/view/21>. Acesso em: 10 set. 2023.

MACEDO, Thaís Scuisiatto Borges de. *Com dor darás à luz: retrato da violência obstétrica no Brasil*. [S. l.]: Kindle Edition, 2018. *E-book*.

MARQUES, Silvia Badim. Violência obstétrica no Brasil: um conceito em construção para a garantia do direito integral à saúde das mulheres. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, v. 9, n. 1, p. 97-119, abr. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1087840>. Acesso em: 6 out. 2023.

MEDEIROS, Camila. *Meu corpo, regras do Estado: a violência obstétrica como controle de corpos no Brasil*. [S. l.]: Kindle Edition, 2021. *E-book*.

MODENA, Maura Regina. *Conceitos e forma de violência*. Porto Alegre: Educ, 2016.

ONU. *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher*. Pequim: ONU, 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

ONU. *Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*. Cairo: ONU, 1994. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/relat%C3%B3rio-da-confer%C3%A2ncia-internacional-sobre-popula%C3%A7%C3%A3o-e-desenvolvimento-confer%C3%A2ncia-do>. Acesso em: 20 set. 2023.

ONU. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *Nações Unidas Brasil*, 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 10 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Prevenção e eliminação de abusos, desrespeito e maus-tratos durante o parto em instituições de saúde*. Genebra: OMS, 2014. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/134588/WHO_RHR_14.23_por.pdf?sequence=3. Acesso em: 3 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Recomendações da OMS sobre cuidados maternos e neonatais para uma experiência pós-natal positiva*. Genebra: OMS, 2022. Disponível em: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/354560/9789240048515-por.pdf?sequence=1>. Acesso em: 8 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Plano de Ação para a Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente (2018-2030)*. Washington, DC: Opas/OMS, 2018. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49609/CD56-8-pt.pdf?sequence=16&isAllowed=y>. Acesso em: 7 out. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1995>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ROSER, Max; RITCHIE, Hannah. Maternal mortality. *Our World in Data*, nov. 2013. Disponível em: <https://ourworldindata.org/maternal-mortality#maternal-deaths-by-country>. Acesso em: 7 out. 2023.

SAUAIA, Artenira da Silva e Silva; SERRA, Maiane Cibele de Mesquita. Uma dor além do parto: violência obstétrica em foco. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 128-147, jan./jun. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/indexlawjournals/2526-0022/2016.v2i1.1076>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/view/1076>. Acesso em: 6 out. 2023.

The cover features a photograph of a modern, white building with large glass windows and a prominent white statue of a seated woman holding a book. The building is situated on a hillside with a large, curved walkway and a pool of water in the foreground. The sky is blue with scattered white clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O primeiro complexo de escuta protegida do Brasil: respeito à dignidade humana a partir da proteção integral de crianças e adolescentes vítimas de violência

Brazil's first protected listening complex: respecting human dignity through integral protection of children and adolescent victims of violence

Tarcísia Castro Alves

Ana Paula da Silva Sotero

O primeiro complexo de escuta protegida do Brasil: respeito à dignidade humana a partir da proteção integral de crianças e adolescentes vítimas de violência*

Brazil's first protected listening complex: respecting human dignity through integral protection of children and adolescent victims of violence

Tarcisia Castro Alves**

Ana Paula da Silva Sotero***

Resumo

Este estudo, instigado por identificar quais os impactos na atuação dos profissionais ligados, direta ou indiretamente, ao judiciário após a implantação do Complexo de Escuta Protegida no Brasil, traz como objetivo geral comparar as práticas de escuta e depoimento pessoal de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de diferentes formas de violência realizadas antes e depois da implantação do Complexo de Escuta Protegida. Para tanto, teve como objetivos específicos traçar o perfil sociodemográfico dos profissionais que atuam nesse Complexo; identificar as mudanças trazidas na atuação dos profissionais do judiciário e, por fim, colacionar, com base nas alterações trazidas, os impactos na atenção às vítimas antes e depois da implantação do Complexo de Escuta Protegida. Como método, utilizou-se uma abordagem qualitativa, do tipo estudo de caso, por meio de entrevistas desenvolvidas com profissionais que exercem as suas atividades laborais juntamente ao Complexo de Escuta Protegida, primeiro equipamento implantado no país e instalado no município de Vitória da Conquista/BA. Os resultados e discussões foram apresentados em cinco subtópicos: os ditames legais que ensejaram a implantação da Lei 13.431 de 04 de abril de 2017; a realidade de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência antes da implantação do Complexo de Escuta Protegida; o novo caminho trazido pela implementação da Lei de Escuta Protegida; Complexo de Escuta Protegida: o perfil da equipe multiprofissional e a formação profissional e o comprometimento na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Por fim, o estudo, ao analisar o antes e o depois da implementação da Lei de Escuta Protegida, com base na criação de um Complexo para tal fim, possibilitou entender o quão desafiador é atuar com a subjetividade relativa às diversas violências que vitimizam e traumatizam crianças e adolescentes, assim como impactam a saúde de profissionais que atuam nessas realidades.

Palavras-chave: crianças; adolescentes; escuta especializada; depoimento especial; violência.

* Recebido em: 24/11/2023
Aprovado em: 05/04/2023

** Doutora em Ciência, pela Universidade de São Paulo (USP). Professora adjunta do Instituto Multidisciplinar em Saúde, Campus Anísio Teixeira, Universidade Federal da Bahia (UFBA).
E-mail: tarcisia.castro@ufba.br.

*** Mestra em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora do Curso de Direito da Faculdade Santo Agostinho de Vitória da Conquista/Bahia. E-mail: ana.sotero@vic.fasa.edu.br.

Abstract

This study, instigated to identify the impacts on the performance of professionals directly or indirectly linked to the judiciary after the implementation of the Complex for Protected Listening in Brazil, brings as general objective to compare the practices of listening and personal testimony of children and adolescents' victims or witnesses of different forms of violence carried out before and after the implementation of the Complex for Protected Listening. The specific objectives were to trace the sociodemographic profile of the professionals who work in this Complex; to identify the changes brought to the performance of the professionals of the judiciary and, finally, to collate, based on the changes brought, the impacts on the attention to the victims before and after the implementation of the Complex for Protected Listening. As a method, a qualitative approach was used, of the case study type, by means of interviews developed with professionals who work at the Complex for Protected Listening, the first equipment implanted in the country and installed in the city of Vitória da Conquista/BA. The results and discussions were presented in five subtopics: the legal dictates that gave rise to the implementation of Law 13.431 of April 04, 2017; the reality of children and adolescents victims or witnesses of violence before the implementation of the Protected Listening Complex; the new path brought by the implementation of the Protected Listening Law; Protected Listening Complex: the profile of the multiprofessional team and the professional training and commitment in guaranteeing the rights of children and adolescents. Finally, the study, by analysing the before and after implementation of the Law of Protected Listening, based on the creation of a Complex for this purpose, made it possible to understand how challenging it is to work with the subjectivity related to the various forms of violence that victimize and traumatize children and adolescents, as well as impact the health of professionals who work in these realities.

Keywords: children; adolescents; specialized listening; special testimony; violence.

1 Introdução

O fenômeno da violência contra crianças e adolescentes no Brasil mobiliza a discussão e a intervenção das diferentes áreas do conhecimento, que, mediante parcerias intersetoriais, criam estratégias de prevenção balizadas pela alta complexidade da causa. A criação de estratégias de intervenção baseia-se nos princípios constitucionais e ações diretivas previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente¹.

Nesse ínterim, as intervenções relacionam-se à redução das diversas formas de violência vivenciadas por crianças e adolescentes, que não apenas testemunham, mas são alvos destas, o que evidencia a clara violação dos direitos humanos².

Outrossim, dentre os dados epidemiológicos referentes aos diversos tipos de violência que vitimizam crianças e adolescentes, destaca-se a violência sexual, cujo aumento alarmante de casos é observado na população cada vez mais jovem, como trazida em estudo realizado por Fundação Brasileira de segurança Pública³, ao mostrar que, entre a população vítima de violência sexual, encontram-se crianças e adolescentes de até 13 anos com número que passou de 70% dos casos em 2019 para 77% em 2020.

¹ PLATT, Vanessa Borges *et al.* Violência sexual contra crianças: autores, vítimas e consequências. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 4, p. 1019-1031, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018234.11362016>. Acesso em: 13 out. 2022.

² BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Boletim Epidemiológico n. 27: análise epidemiológica da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, 2011 a 2017*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/biblioteca/boletim-epidemiologico-no-27/>. Acesso em: 29 mar. 2022.

³ REINACH, S.; BURGOS, F. Violência contra Crianças e Adolescentes no Brasil: a urgência da parceria entre educação e segurança pública. *Anuário brasileiro de segurança pública*, São Paulo, v. 15, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

Assim, frente a esses fatores que violam os direitos humanos e a dignidade dessa população, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir da junção dos órgãos de defesa à criança e ao adolescente, reafirmam a responsabilidade institucional e civil do Estado em garantir, mediante políticas públicas, a implementação de equipamentos e serviços públicos que proporcionem a proteção integral⁴.

Nesse lume, promulga-se no país a Lei n.º 13.431, de 4 de abril de 2017, a qual estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítimas ou testemunhas de violência, desde o estabelecimento de medidas que permitam a realização de uma escuta protegida e de um depoimento especializado. Cria-se, assim, uma forma de se aproximar dessas crianças e adolescentes a fim de reduzir os impactos trazidos pelos repetitivos relatos que as levam a reviverem os sofrimentos advindos das violências sofridas⁵.

Diante disso, a implantação de um complexo de escuta especializada busca combater a violência institucional provocada pelos órgãos públicos, causada pelas várias repetições que forçam às crianças a rememorem várias vezes aqueles fatos que provocaram danos terríveis e, por vezes, irreparáveis a elas⁶.

Para isso, além da criação de serviços especializados, faz-se pertinente o envolvimento técnico-profissional dos atores responsáveis para realização dessa proposta, que requer sensibilidade e perspicácia na intervenção⁷.

Nessa via, a implantação de um serviço público, trazido pela necessária garantia de proteção integral às crianças e adolescentes vítimas de violência, acompanha mudanças que impactam a atuação do profissional e necessita da mobilização de todos os atores sociais, ou seja, a população em geral, que deve não apenas proteger, mas se propor a prevenir maiores danos. Entrementes, surgiu a indagação de quais os impactos a implantação do complexo de escuta protegida trouxeram para a atuação dos profissionais ligados, direta ou indiretamente, ao judiciário?

Para tanto, como objetivo geral, buscou-se comparar as práticas de escuta e depoimento pessoal de crianças e adolescentes vítimas de diferentes formas de violência realizadas antes e depois da implantação do Complexo de Escuta Protegida para crianças e adolescentes e, como objetivos específicos, traçar o perfil sociodemográfico dos profissionais que atuam no Complexo de Escuta Protegida para crianças e adolescentes; identificar as mudanças trazidas na atuação dos profissionais do judiciário, com base na comparação das práticas do antes e depois da implantação do Complexo e, por fim, colacionar, com base nas alterações trazidas, os impactos na atenção às vítimas antes e depois da implantação do Complexo de Escuta Protegida.

Assim, ao indagar acerca dos impactos na atuação dos profissionais da rede de atenção no Complexo de Escuta Protegida para crianças e adolescentes vítimas de diferentes formas de violência, o presente estudo traz a prática dos serviços oferecidos nesse Complexo de Escuta Protegida, como efetivação da Lei n.º 13.431, de 04 de abril de 2017, sendo um serviço pioneiro no Brasil, implantado na cidade de Vitória da Conquista, interior do estado da Bahia.

⁴ SILVA, J. C. F.; GONÇALVES, S. M. M. Perfil da violência contra crianças e adolescentes segundo registros do Conselho Tutelar de um município da Baixada Fluminense. *Revista Mosaico*, v. 10, n. 2, 2019. Disponível em: <http://editora.universidadedevassouras.edu.br/index.php/RM/article/view/1931>. Acesso em: 23 fev. 2022.

⁵ CHILDHOOD. *Crianças e adolescentes mais protegidos contra violência*: lei 14.431/2017 garante escuta protegida e evita a revitimização. Brasil, 2017. Disponível em: https://www.childhood.org.br/iolencia/crianc%CC%A7a_adolescentes_protegidos_contra_violencia.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

⁶ VIANA, M. P. *Escuta protegida de crianças e adolescentes pelo CREAS: proteção ou revitimização?* Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/marcia-padua-viana.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

⁷ CHILDHOOD. *Crianças e adolescentes mais protegidos contra violência*: lei 14.431/2017 garante escuta protegida e evita a revitimização. Brasil, 2017. Disponível em: https://www.childhood.org.br/iolencia/crianc%CC%A7a_adolescentes_protegidos_contra_violencia.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

2 Percurso metodológico

A partir de uma abordagem qualitativa, do tipo estudo de caso, este foi desenhado com a finalidade de investigar as práticas de um determinado grupo, por meio da análise de seus discursos e da observação de suas práticas. O método qualitativo volta-se para o conhecimento da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões e das vivências⁸.

Nesse sentido, o estudo de caso⁹ foi significativo, pois permitiu uma investigação em profundidade desse fenômeno contemporâneo, no contexto de vida real, oportunizando, também, analisar a realidade concreta, por se tratar de processos organizacionais e sociais ainda pouco conhecidos, além de mostrar a realidade de um grupo social, uma equipe multiprofissional que atua diretamente com crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de diversas formas de violência.

Sobre o local da pesquisa, realizou-se, no município de Vitória da Conquista, localizado na região Sudoeste do estado da Bahia, com população estimada de 336.987 habitantes e localizado a 509 km da capital do estado, sendo este o primeiro local do Complexo de Escuta Protegida implantado no Brasil, inaugurado no mês de agosto do ano de 2021.

Ao abordar sobre essa cidade, quanto à economia, o município possui a 6ª maior economia do estado, com participação de 2,29% no Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Esse crescimento associa-se à expansão de um grande conjunto de atividades como setor de serviços e construção civil. Além destes, os setores da educação e saúde também contribuem, de forma considerável, para expansão do setor econômico do município¹⁰.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil¹¹, nas últimas décadas, Vitória da Conquista apresentou elevação expressiva do seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). O IDH conquistense passou de 0,409, em 1991, para 0,678, em 2010. Tal índice revela a cidade baiana, terceira maior do estado, na faixa de IDH-M entre 0,6 e 0,699, o que constitui o nível médio de desenvolvimento social.

Alinhado a esse desenvolvimento, observa-se no município a existência de uma Rede de Cuidado e de Proteção Social das Crianças e dos Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência, composta pelos seguintes membros: as Secretarias Municipal de Desenvolvimento Social, de Educação, de Saúde; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselhos Tutelares; Vara da Infância e Juventude; Varas Criminais; Promotorias Criminais; Promotora da Infância e Juventude; Defensoria da Infância e Juventude; Ministério Público do Trabalho; Ordem dos Advogados do Brasil - OAB; Polícia Civil do Estado da Bahia – Núcleo da Criança e do Adolescente; Polícia Militar do Estado da Bahia; Polícia Rodoviária Federal; Entidade Não Governamental que tem como objetivo a defesa e a promoção dos direitos das crianças e adolescentes do município; e, também, o Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente da UESB¹².

Toda essa rede objetiva articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento e o aprimoramento da integração do referido

⁸ MINAYO, M. C. S. *O Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

⁹ YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

¹⁰ PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Secretaria Municipal de Saúde. *Plano Municipal de Saúde 2014-2017*. Vitória da Conquista, BA, 2018.

¹¹ INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília: PNUD Brasil, 2013. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br. Acesso em: 11 out. 2021.

¹² PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. *Profissionais que atuarão no complexo de escuta protegida iniciam nova etapa de formação em depoimento especial e entrevista forense*. Vitória da Conquista, BA, 4 out. 2021. Disponível em: <https://www.pmvc.ba.gov.br/profissionais-que-atuarao-no-complexo-de-escuta-iniciam-nova-etapa-de-formacao-em-depoimento-especial-e-entrevista-forense/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

comitê, conforme as normas e instrumentos municipais, estaduais, nacionais e internacionais relacionados aos direitos das crianças e dos adolescentes, de modo a consolidar uma cultura de proteção.

Assim, como resultado da busca da garantia de direitos, as Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e do Adolescente realizadas no município, tidas como espaços coletivos, democráticos e deliberativos que visam à construção e estruturação dos equipamentos municipais¹³, foram relevantes para decisão de implantação do Centro Integrado dos Direitos da Criança e Adolescente (CIDCA), local onde está instalado o Complexo de Escuta e concentra grande parte dos equipamentos de proteção e cuidado integral a essa população que, por força da atuação da Sociedade Civil Organizada, do Governo Municipal e do Sistema de Justiça, foi inaugurado no ano de 2015.

O Complexo de Escuta Protegida, instalado juntamente ao CIDCA, faz parte dessa rede de proteção e tem como base legal a Lei n.º 13.432/2017, cuja implantação teve o apoio do *United Nations International Children's Emergency Fund* - UNICEF e da *Childhood* Brasil, organização brasileira que faz parte da instituição internacional criada em 1999, *World Childhood Foundation*.

Dessa forma, ao delinear os sujeitos do estudo, foi fundamental considerar que os grupos sociais escolhidos tivessem relação direta e indireta com a realidade do Complexo de Escuta Protegida e fossem ligados às atividades práticas do sistema judiciário, da segurança pública e da rede de proteção à criança e ao adolescente. Outrossim, faz-se pertinente salientar que, na pesquisa qualitativa, os participantes da pesquisa são definidos como sujeitos que produzem conhecimentos e práticas apropriadas para intervir nos problemas identificados¹⁴.

Diante disso, a escolha do público-alvo se deu mediante uma amostra não probabilística intencional por julgamento¹⁵, selecionada para atender aos critérios da pesquisa, obtendo como participantes voluntários os seguintes profissionais: entrevistadores forenses, Juizes (Varas de Família, Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e Vara Criminal), Promotores (Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e da Infância e Juventude), Defensor Público, equipe gestora (gerente e coordenador) do Complexo, conselheiros tutelares e representante do núcleo de pacificação de conflitos da Secretaria Municipal de Educação, que exercem as suas atividades laborais com interface no Complexo de Escuta Protegida.

A pesquisa teve como instrumento um roteiro de perguntas semiestruturadas¹⁶, direcionadas aos profissionais, com vistas aos impactos provenientes da implantação do referido Complexo. Para análise de dados, utilizou-se da tabulação de dados sociodemográficos para caracterização do perfil dos participantes do estudo e da análise do paradigma crítico¹⁷ que pretendeu, justamente, a aproximação e leitura crítica da realidade vivenciada pelos profissionais no Complexo de Escuta Protegida.

O estudo foi desenvolvido conforme as recomendações da Resolução n.º 466/2012 e o CNS 510/16 do Conselho Nacional de Saúde com a aprovação do Comitê de Ética e Pesquisa com seres humanos, da Universidade Federal da Bahia (CAAE: 60757122.2.0000.5556) e consentimento dos participantes mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Para apresentação dos resultados, os participantes receberam o nome de brincadeiras infantis: Adoleta; Amarelinha; Arraia; Bambolê; Bandeirinha; Bola; Casinha; Massinha; Ono um; Pega-pega; Pipa; Pique-esconde e Pula corda, o que permitiu o anonimato na participação, conforme previsão ética do estudo.

¹³ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.

¹⁴ CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em Ciências Humanas Sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

¹⁵ COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Método de pesquisa em administração*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

¹⁶ SILVA, Raimunda Magalhães da; BEZERRA, Indara Cavalcante; BRASIL, Christina César Praça; MOURA, Escolástica Rejane Ferreira. *Estudos qualitativos: enfoques teóricos e técnicas de coletas de informações*. Sobral: Edições UVA, 2018.

¹⁷ BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

3 Resultados e discussões

A construção do entendimento acerca do Complexo de Escuta Protegida e as suas nuances no antes e depois de sua implantação foi mediada pelo encontro com profissionais atuantes, de forma direta e indireta, nos diversos equipamentos de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Desse encontro, extraiu-se o presente convite ao leitor à apreciação de pontos concernentes à implantação do primeiro Complexo de Escuta Protegida do Brasil, em cumprimento à Lei n.º 13.431/2017.

Para tanto, dividiram-se os resultados e discussões em 5 (cinco) subtópicos: os ditames legais que ensejaram a implantação da Lei 13.431 de 04 de abril de 2017; a realidade de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência antes da implantação do Complexo de Escuta Protegida; o novo caminho trazido pela implementação da Lei de Escuta Protegida; Complexo de Escuta Protegida: o perfil da equipe multiprofissional e, por fim, a formação profissional e o comprometimento na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

3.1 Os ditames legais que ensejaram a implantação da Lei 13.431 de 04 de abril de 2017

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 afirma, em seu Art. 227, a absoluta prioridade das crianças e adolescentes ao direito à vida, à saúde, à alimentação, à convivência familiar, à dignidade e ao respeito, cabendo à família, ao Estado e à sociedade resguardá-los de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão¹⁸.

Entretantes, faz-se pertinente ressaltar que tais garantias são provenientes de uma mudança de olhar social e do Estado que se concretiza na implementação de legislações que pautam o direito das crianças e dos adolescentes frente às necessidades singulares dessa fase da vida, cuja configuração concentra-se na proteção integral, amparo e cuidado, sendo motivo de discussões sociais prioritárias para garantia da dignidade, tendo a participação prioritária da família, da sociedade e do Estado^{19, 20}.

Desse modo, para garantir dignidade às crianças e aos adolescentes, nasce as responsabilidades institucional e civil que passam a integrar a política de proteção integral, para resguardarem os direitos, na condição de cidadãos plenos e especiais, alinhadas ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e apoiadas por vários órgãos de defesa a essa população²¹.

Nesse sentido, o ECA, ao caracterizar criança e adolescente, por divisão etária, sendo criança àquela com a idade de até 12 (doze) anos incompletos e adolescente identificado entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos de idade, reafirma os direitos e garantias a serem asseguradas à essa fase do ser humano, como observado em seu Art. 4º, quando traz que:

é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte,

¹⁸ BRASIL [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília/DF: Senado, 1988.

¹⁹ LIMA, Renata Mantovani; POLI, Leonardo Macedo; SÃO JOSÉ, Fernanda. A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 313-329, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4796/pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

²⁰ ARAUJO, Juliana Moyses Nepomuceno; DEMERCIAN, Pedro Henrique. O depoimento especial e a prevenção da revitimização. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, v. 19, p. 128-159, 2021. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/455. Acesso em: 14 fev. 2023.

²¹ SILVA, J. C. F.; GONÇALVES, S. M. M. Perfil da violência contra crianças e adolescentes segundo registros do Conselho Tutelar de um município da Baixada Fluminense. *Revista Mosaico*, v. 10, n. 2, 2019. Disponível em: <http://editora.universidadedevassouras.edu.br/index.php/RM/article/view/1931>. Acesso em: 23 fev. 2022.

ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária²².

Assim, esse dever instituído, a fim de legitimar a proteção integral, torna-se aparato legal de primeira escolha, em muitos casos, sendo o direcionador dos julgados nas condutas do judiciário quando envolve crianças e adolescentes cujos direitos foram violados.

Então, essa é a nossa verdade. Eu dizia em uma audiência aqui esses dias o seguinte: que existe o Código Civil, existe o Código de Processo Civil, mas quando a gente trata com criança e adolescente, eu trato com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Então, o primeiro lugar é o Estatuto, com a prioridade a questão da proteção integral para Criança e Adolescente (Bandeirinha).

Nesse sentido, o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente, por vislumbrar a proteção integral, necessita da articulação e da integração das diferentes instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, que se realiza por intermédio de seus dispositivos e equipamentos dispostos nas comunidades²³. Busca-se, nessa medida, a partir de parcerias intersetoriais, criar estratégias de prevenção e intervenção que proporcionem o pleno cumprimento legal dos princípios constitucionais e dos ditames previstos no ECA²⁴.

Para tanto, a Lei n.º 13.431, de 04 de abril de 2017²⁵, também conhecida como Lei de Escuta Protegida, foi sancionada com o intuito de normatizar e organizar esse sistema direcionado à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência, instituída por medidas tanto para a assistência e proteção às crianças e aos adolescentes em situação de violência, quanto para proporcionar prevenção e ações que coibam a violação de seus direitos.

Essas ações desenvolvem-se de forma articulada, em rede, que reúne não apenas o judiciário, mas todos os serviços públicos de atenção à criança e ao adolescente, assim como todos os atores sociais, para tornar factível a construção e implementação de um Complexo de Escuta Protegida.

Nesse ínterim, a atenção e proteção à criança e ao adolescente perpassam pelo trabalho de uma rede integrada com atuação não apenas do judiciário, mas por um conjunto de setores, como educação, assistência social, saúde, habitação, planejamento, dentro outros que juntos desenvolvem estratégias que compõem as políticas sociais. Dessa forma, o sistema de garantias de direitos traz, em sua normativa, a regulamentação dessa rede de proteção social, direcionando a todos o dever de assegurar os direitos das crianças e adolescentes dando à absoluta prioridade a esse público²⁶.

Acho que a questão desse novo olhar do judiciário como parte integrante de uma estrutura que hoje é pensada de forma articulada, entre vários setores, entre a rede de proteção e o sistema de justiça, quebrando aquela questão setorializada que antes a gente tinha, com cada um fazendo o seu papel e depois vamos ver o que que dá, não! Hoje há uma corresponsabilidade, uma co-atuação. Cada um, claro, continua fazendo o seu papel legalmente estabelecido, mas a gente sabe, hoje eu tenho a segurança de saber que o Complexo de Escuta vai para além de ser uma sala, de ser uma estrutura física. Ele tem outras coisas que envolvem. É um equipamento protetivo que envolve a interação de vários atores. (Casinha)

²² BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990.

²³ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes. *Resolução CONANDA 113/2006, de 19 de abril de 2006*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>. Acesso em: 15 out. 2022.

²⁴ PLATT, Vanessa Borges *et al.* Violência sexual contra crianças: autores, vítimas e consequências. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 4, p. 1019-1031, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018234.11362016>. Acesso em: 13 out. 2022.

²⁵ BRASIL. *Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017*. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 19 jun. 2022

²⁶ SANTOS, Carla Guacira Rocha Pessoa de Araújo. *Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: uma análise sobre o Município de Porto Real/RJ. TCC (Especialização em Garantia dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente) - Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Universidade de Brasília, Brasília, 2022*. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/32088/1/2022_CarlaGuaciraRochaPessoaDeAraujoSantos_tcc.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023.

Assim, a implantação e implementação da Lei de Escuta Protegida perpassa por uma mudança, não apenas estrutural, mas de procedimento e conduta de todos que são corresponsáveis pelo cuidado e atenção ofertados pelos dispositivos e equipamentos pertencentes à rede de proteção, no que se refere à conduta dos profissionais e da sociedade em geral, como veremos nos tópicos a seguir.

3.2 A realidade de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência antes da implantação do Complexo de Escuta Protegida

A violência contra crianças e adolescentes no país se mostra em uma realidade de ações, fatos e atuações com alto grau de complexidade correlata ao comportamento humano nas diferentes épocas, contextos e grupos sociais²⁷, caracterizada pela aplicação de uma força física e psicológica direcionada pelo poder que possibilita dominar, submeter e provocar danos a esses atores. Hannah Arendt²⁸ acrescenta, ainda, que a violência é um pré-requisito da manifestação de poder nas diferentes formas de relação interpessoais, o que inclui as relações intrafamiliares.

Assim, na violência intrafamiliar, dentre as suas diversas formas, destacam-se as violências: física, psicológica, sexual, fatal, de negligência ou abandono e, também, disciplinadoras que, muitas vezes, são voltadas aos filhos. Nessas situações, o ambiente de proteção, vislumbrado no seio familiar, inverte e se transforma em espaços de restrições materiais, afetivas e abundantes em violências, restando poucas alternativas às crianças e aos adolescentes²⁹.

Diante dessa situação vivenciada por crianças e adolescentes há décadas, mesmo após a instituição do Código de Menores de 1927, que previa em seu Capítulo XI penas e multas para aqueles que fossem permisivos, cometessem crimes, contravenções e violência física ou psicológica contra os menores³⁰, identificam-se, ainda na realidade do país, formas tradicionais ou clássicas de atuação frente às diversas violências que revitimizam crianças e adolescentes e traz como respostas, provenientes da rede de atenção, mais traumas provocados pelos procedimentos e processos nos locais onde não foram implantadas medidas de efetivação da Lei n.º 13.431/2017.

Essa realidade, porém, tem sido vista e minimizada no município de Vitória da Conquista/Bahia, pioneiro na implantação do Complexo de Escuta Protegida no Brasil, realizada em agosto de 2021, em parceria com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, *Childhood* Brasil e da *United Nations International Children's Emergency Fund* – UNICEF.

Atualmente, apesar da instalação e de diversas mudanças já provenientes da implementação da lei, o Complexo de Escuta está em transformação por não ser algo estanque, mas sim um processo paradigmático de mudanças processuais que impactam não apenas um setor ou parte dele, mas a sociedade como um todo. Para tanto, estão sendo realizados a elaboração de fluxos e protocolos internos que vislumbram maior envolvimento da sociedade civil e otimização da estrutura procedimental já instalada.

Ademais, lida-se com a peculiaridade do resgate da memória do antes e depois da implementação da Lei. Memórias da violação de direitos outrora vivenciada e ainda experienciada em diversos locais do país, cuja

²⁷ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. *Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/crianca-e-adolescente/violencia-contra-criancas-e-adolescentes-analise-de-cenarios-e-propostas-de-politicas-publicas-2.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

²⁸ ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

²⁹ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. *Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/crianca-e-adolescente/violencia-contra-criancas-e-adolescentes-analise-de-cenarios-e-propostas-de-politicas-publicas-2.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

³⁰ ZANELLA, Maria N.; LARA, Angela M. de. O Código de Menores de 1927, o direito penal do menor e os congressos internacionais o nascimento da justiça juvenil. *Revista Angelus Novus*, v. 6, n. 10, p. 105-128, 2015.

característica distinta se dá pela recente implantação, como se observa nas falas dos participantes pertencentes à rede de proteção, ressaltadas as especificidades de cada setor:

anteriormente, nós tínhamos, em uma situação típica de violência sexual com indícios de que o fato tinha acontecido em um dia anterior, ou naquele mesmo momento — e tinha que trazer a criança para à sede; tentava fazer uma verificação de algumas informações; conduzia essa criança para o DISEP (Distrito Integrado de Segurança Pública) e aí fazia toda aquela peregrinação com a criança. Se houvesse algum delegado no DISEP, principalmente em situação de plantão, como nos horários noturnos ou finais de semana, a criança era levada para ser ouvida pelo delegado que aí expedia uma guia para o exame de corpo delicto; era levada, se fosse situação que necessitasse de unidade hospitalar, para fazer a profilaxia ou para o CAAV (Centro de Apoio a Vida). Então você ia levando a criança e em cada lugar que você levava, ela verbalizava sobre o fato, porque era questionada sobre a violência, citando a violência sexual, mas havia casos de violência física com agressões também graves... então, acontecia muito isso, da criança estar passando por esses lugares e de estar falando sempre as mesmas coisas. (Ono um)

Às vezes a criança era ouvida na delegacia, depois ouvia novamente [...] a criança que revivia todos os fatos, que geralmente é uma violência sexual, ou mesmo violência de toda a ordem, o que, evidentemente, causa trauma e impacto no desenvolvimento delas. (Arraia)

Verifica-se que a alta frequência em que crianças ou adolescentes são ouvidos no percurso de um processo judicial ainda tem sido apontada pelos profissionais que lidam diretamente no sistema de proteção de diversos Estados do país, como Goiás, São Paulo e outros, que apesar das estratégias e ações de redução das várias escutas, estas ainda se fazem recorrentes³¹.

Nesse contexto, evidenciar a realidade que impulsionou a criação de uma Lei de escuta protegida, cuja intencionalidade é a proteção integral das crianças e adolescentes, traz a visão do antes e a mudança que se espera também frente a forma com que os episódios traumáticos são acolhidos, assim como a expectativa de que se reduza o sofrimento, uma vez que a Via-crúcis trilhada pelas crianças e adolescentes vítimas ou testemunha de violência é uma extensão da agressão primária, por reviverem o trauma a cada etapa, invertendo o sentido da busca por ajuda o que se tornava mais uma penalização para elas.

Conforme Gonçalves, Santos e Costa, o ato de relatar às experiências traumáticas de forma repetitiva, como identificados nos diversos equipamentos pertencentes ao sistema de garantias de direitos, prolonga o sofrimento da criança e do adolescente e tem o potencial de gerar maior pressão da sociedade quanto às intervenções a serem tomadas ou não pelo Estado frente a violência vivida que acarretam para as crianças e os adolescentes maior sobrecarga e impacto emocional³².

Dessa forma, na relação do Estado, em razão do delito, observa-se uma exposição excessiva do fato nos equipamentos destinados à proteção, assim como àqueles que deveriam sanar a violação dos direitos, evidenciadas pela vitimização secundária, a revitimização³³.

Antes existia a revitimização. A criança revelava a situação pela qual ela estava passando em um determinado serviço; era encaminhada para outro serviço onde ela também revelava a mesma coisa. E aí, no mínimo, ela passava essa revelação de 5 a 7 serviços onde ela fazia o percurso. (Pula corda)

Eu ouvi relatos que antes a criança era ouvida, por exemplo, na delegacia que a encaminhava para fazer o exame, a perícia. Às vezes, os profissionais de enfermagem, os médicos também ficavam perguntando.

³¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *A oitiva de crianças no Poder Judiciário brasileiro*: estudo com foco na implementação da Recomendação n. 33/2010 do CNJ e da Lei n. 13.431/2017: relatório analítico propositivo. Brasília: CNJ, 2019. (Justiça Pesquisa). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/efd93a2e429d1b77e6b35d5628ee9802.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

³² GONÇALVES, Itamar Batista; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; COSTA, Patricia de Sousa. A revitimização de crianças e adolescentes no Sistema de Garantia de Direitos (SGD). In: SANTOS, Benedito Rodrigues dos; GONÇALVES, Itamar Batista (org). *Escuta protegida de crianças e de adolescentes vítimas ou testemunhas de violências*: aspectos teóricos e metodológicos: guia de referência para capacitação em escuta especializada e depoimento especial. Brasília: Universidade Católica de Brasília; São Paulo: Childhood Brasil, 2020. p. 71-83.

³³ SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

Depois encaminhava para o CREAS que novamente questionava a criança, embora não seja objetivo do CREAS investigar a situação de violência, só que existia uma cobrança do Judiciário para que os profissionais de psicologia do CREAS emitissem relatórios. Então acabava existindo uma pressão para que as crianças falassem novamente. (Pique-esconde)

De acordo com Isabela Hispagnol³⁴, momentos traumáticos na infância e juventude, sejam eles em decorrência de um evento isolado e pontual ou relativo a experiências traumáticas que se repetem, como os diversos tipos de violências sofridas por crianças e adolescente, podem trazer impactos psicológicos duradouros e, por vezes, irreversíveis, geradores de mudanças no comportamento, nas respostas emocionais e físicas, que modificam completamente o modo de viver desses indivíduos.

Tais construções têm sido estudadas e dados referente às repercussões do trauma no desenvolvimento dessas crianças, associado à idade, trouxeram a relação entre os episódios traumáticos na fase da infância e adolescência, a exemplo da negligência emocional, do abuso emocional, do abuso físico, da negligência física e do abuso sexual, com o adoecimento que perpetua até a fase adulta daquela vítima ou testemunha, o que revela a predição das experiências traumáticas nas fases iniciais de desenvolvimento e o adoecimento mental em fases posteriores. Outrossim, essas vivências traumáticas na infância possuem relação direta com a severidade e o nível do sofrimento psicológico³⁵.

Do antes o que a gente sabe é que era esse massacre, de acontecer o problema, de chamar o Conselho Tutelar; o Conselho Tutelar encaminhar para fazer o BO (Boletim de Ocorrência). Isso a criança já foi ouvida, o pessoal da família já escutou, vizinhos, amigos, parentes já sabem que a criança teve um problema, aí chama o Conselho Tutelar, quando chega o carro na porta do Conselho Tutelar a vizinhança já chama atenção, então já está revitalizando a criança. Então essa criança é trazida para o Centro Integrado, é chamado o CREAS [...] é esse trâmite todo de sofrimento psicológico... a criança já sofreu a violência física, o abuso sexual, aí já vem o psicológico... então, quantas revitimizações essa criança já teve? [...] era muito complicado. (Massinha)

A gente percebia essa dificuldade de informações, de que todos os setores não estavam interligados... a porta de entrada poderia ser o Conselho Tutelar, poderia ser a delegacia, mas como não existia esse fluxo, então, às vezes a delegacia não tinha ciência que o Conselho já tinha sido informado e o Conselho também não tinha ciência que a delegacia já havia sido informada. Mas, geralmente, qual era o nosso passo? A demanda chegava no Conselho, a gente fazia o acolhimento dessa demanda; a família era encaminhada juntamente com a criança ou o adolescente para registrar boletim de ocorrência e a vítima, criança ou adolescente, era encaminhada para atendimento na rede, que no caso, naquele momento, era o CREAS. (Pipa)

Somados a essa realidade da segurança pública frente às demandas de crianças e adolescente, assemelha-se a realidade do judiciário, caracterizada como setor formal de condução de procedimentos judiciais, cuja postura profissional não prescindia de diferenciação daqueles que são submetidos aos procedimentos de seus órgãos, mesmo quando diz respeito à participação de crianças e adolescentes, vítimas ou testemunhas do processo.

Observando alguns processos antigos, em que não havia ainda a implantação (do Complexo), verifiquei que crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência sexual eram ouvidas perante a delegacia de polícia, normalmente por delegados sem qualquer preparo técnico para conduzir as oitivas, ou em uma sala de audiência composto por juizes, promotores e advogados também sem qualquer preparo técnico à sensibilidade pela situação de violência em que o(a) infante está inserido. (Adoleta)

³⁴ HISPAGNOL, Isabela Garcia Rosa. *O impacto de uma situação potencialmente traumática na Relação de cuidados, sob a perspectiva da teoria do apego*. 2017. Tese (Doutorado em Psicologia Clínica) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20564/2/Isabela%20Garcia%20Rosa%20Hispagnol.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

³⁵ WAIKAMP, Vitória; SERRALTA, Fernanda Barcellos. Repercussões do trauma na infância na psicopatologia da vida adulta. *Ciências Psicológicas*, v. 12, n. 1, p. 137-144, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4595/459555547014/html/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

Observa-se, dessa forma, que a oitiva, nos moldes tradicionais, torna-se constrangedora e violadora de direitos, por subordinar criança e adolescente à inquirição influenciados por fatores externos, como: a presença de estranhos, a figura da vítima, um ambiente formal e, por vezes, assustador, que somados às condições internas, a exemplo do medo, do sofrimento, das memórias e da culpa, interferem tanto na vida desses sujeitos, quanto na veracidade almejada do fato³⁶.

Nesse contexto, este artigo, ao abordar a oitiva de crianças juntamente ao judiciário, corrobora tais apontamentos ao reforçar que, dentre os fatores externos, se encontra a estrutura do judiciário direcionada à escuta dessas crianças e adolescentes que não apenas provoca estranhamento e temor, mas mostra-se limitada quanto ao preparo profissional para o atendimento e acolhimento da especificidade e complexidade da demanda, o que torna esses ambientes hábeis ao constrangimento e intimidação, com potencial para ampliar traumas e danos ao desenvolvimento considerado normal de cada fase³⁷.

A oitiva era feita da forma tradicional, em audiência tradicional em que a vítima, ela iria para sala de audiência com a minha presença, presidido por mim, mas passava por aquele rito procedimental do processo penal que é: perguntas primeiras do Ministério Público, na sequência à defesa, posteriormente eu faço as perguntas ao final, as perguntas complementares. [...] Esse é um momento muito importante, tanto para gente enquanto justiça quanto para ela, sobretudo de vir fazer, chegar na presença de um juiz para contar, na presença de pessoas que ela não tem nenhum tipo de intimidade, naquele ambiente rígido em que ela era perguntada de forma direta. Aquela pergunta de forma direta, mesmo que muitas vezes fosse impugnada, que fosse rejeitada... a pergunta já tinha sido ouvida por ela e aquilo fragilizava mesmo. Então você, muitas vezes, contava com operadores do direito que nem sempre tinham essa visão. (Casinha)

A presença do réu atemoriza a vítima, porque independente dela não está na mesma sala, mas só a questão de se sentir observada pelo réu também é intimidatório. (Pega-pega)

Desse modo, a não implementação da Lei de Escuta Protegida evidencia o descumprimento de ações de prevenção e proteção de direitos, positivados na Constituição da República Federativa do Brasil e no ECA. Tal omissão potencializa a peregrinação por cuidado de crianças e adolescentes, já vitimizadas e amplia o sofrimento que persiste, ainda, nos momentos com o judiciário, como ratificada nas falas que apresentaram essa realidade.

Anteriormente, sem a implementação da Lei, a criança era tratada sem nenhuma espécie de cuidado diferente[...] então, havia uma exposição na hora das perguntas. O profissional do direito poderia fazer intervenção, muitas vezes direta a criança ouvindo tudo e nesses tipos de procedimentos, muitas vezes, uma das estratégias mais usadas é desqualificar um pouco o comportamento da vítima. Então você tem perguntas, como: namoros anteriores, se for uma jovem, se eventualmente já tinha tido relações sexuais... perguntas extremamente invasivas e constrangedoras, ainda mais com essa intervenção direta desses profissionais que muitas vezes querem atingir suas finalidades de atuação, mas sem nenhuma preocupação ou zelo com a pessoa que está sendo ouvida, com a situação da pessoa que está sendo ouvida. (Pega-pega)

[...] seria o juiz fazendo as perguntas, depois o advogado de uma parte, o advogado da outra parte e o Ministério Público que atua no processo quando há interesse de incapaz, no caso a criança e adolescente. Então, esse seria o chamado assim, o modelo clássico. À criança estaria naquele momento na sala participando de tudo. Então por mais proteção, por mais leveza que você quisesse imprimir ... é muito complicado, porque tem toda aquela tensão. Ela sofre uma influência direta, seja do pai, seja da mãe que pode contaminar a informação a ser trazida e prejudicar a verdade, porque a gente vai buscar a verdade. (Bandeirinha)

³⁶ MARCIEL, Ana Carla Seibel *et al.* An analysis of the special testimony and specialized listening as mechanisms for the preservation of children and adolescents victims of sexual violence. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 8, e19910815751, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/15751>. Acesso em: 13 out. 2022.

³⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *A oitiva de crianças no Poder Judiciário brasileiro*: estudo com foco na implementação da Recomendação n. 33/2010 do CNJ e da Lei n. 13.431/2017: relatório analítico propositivo. Brasília: CNJ, 2019. (Justiça Pesquisa). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/efd93a2e429d1b77e6b35d5628ee9802.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

Outrossim, há uma expressão clara da Convenção sobre os Direitos da Criança quando positiva o direito da criança e do adolescente a livre manifestação acerca dos fatos por elas vivenciados, devendo, assim, ter a sua história e opiniões consideradas a respeito da idade e maturidade. Conforme art. 12 dessa Convenção,

1. Os Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se devidamente em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança.
2. Com tal propósito, se proporcionará à criança, em particular, a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma, quer diretamente quer por intermédio de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional³⁸.

Nesse aspecto, cujo trajeto de minorar os impactos trazidos pela necessidade de efetivação de um processo judicial se faz evidente, Aleixo³⁹ pondera a real garantia do direito dessas crianças e adolescentes, em relação à utilização da estratégia do depoimento, pois este, na busca de obter a verdade dos fatos para formulação de provas, coexiste para essa população as revisitações ao sofrimento vivenciado. Contudo, há o reconhecimento por parte dos profissionais, de que a implantação da Lei de Escuta Protegida faz parte de um processo de mudança que é contínuo.

Fica parecendo que é uma coisa instantânea. Na verdade, é uma transformação processual. Então, nós ainda buscamos atingir. Idealmente uma situação, mas ainda deixamos muito a desejar. (Pega-pegá)

Dessa maneira, evidencia-se a incompletude na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, mas ratificam-se os avanços significativos em prol da proteção e singularização destas no que diz respeito à não revitimização, assim como ao melhor desenvolvimento, observados na participação direta no processo judicial, quando apresenta os fatos; no cuidado de ter um profissional especializado para realizar as inquirições; na preparação de uma estruturação que propõe ambiente e ambiência voltadas, exclusivamente, à utilidade do depoimento e a proteção em não apresentar os fatos na presença do ofensor e de várias pessoas estranhas a seu convívio⁴⁰.

Assim, essa aproximação com a criança transpõe a simples inquirição, por chegar à questão de violência a partir da atenção e escuta, para dar o sentido ao que é relatado e esperado pela criança e pelo adolescente, a partir das palavras trazidas por eles. Para tanto nos processos que envolvam crianças e adolescentes, faz-se necessário que sejam implementadas técnicas inovadoras na persecução penal que exigirá qualificação profissional e cautela para que esse ato não potencialize o sofrimento já impostas às vítimas⁴¹.

Nós tínhamos aqui, quando instruíamos um processo criminal envolvendo criança e adolescente, seja como vítima ou testemunha, nós tínhamos a maior dificuldade para ouvi-las, primeiro porque ficava a critério do juiz e da promotora inquirir as crianças e nós não tínhamos a técnica necessária para extrairmos dessas crianças e adolescentes as informações necessárias. Havia resistência por parte da criança e, às vezes, a gente não tinha aquela técnica para inquirir, para ouvir, para fazer com que a criança externasse realmente o que aconteceu. Então, dificultava muito à coleta da prova, principalmente envolvendo processo que apurava delito contra a dignidade sexual, as crianças ficavam muito tímidas, muito inibidas e nunca falavam o necessário para que coletássemos uma prova que embasasse o julgamento. (Arraia)

Assim, no tocante à especificidade do desenvolvimento humano, entende-se que as influências externas de momentos como esses interferem, diretamente, no processo subjetivo dos indivíduos, por agir nos aspec-

³⁸ BRASIL. *Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990*. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Convenção sobre os direitos da criança. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em: 18 fev. 2023.

³⁹ ALEIXO, K. C. A extração da verdade e as técnicas inquisitórias voltadas para a criança e ao adolescente. *Psicologia Clínica*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 103-111, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pc/v20n2/a08v20n2.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁴⁰ JUNGES, Lisiane; CASTRO, Matheus Felipe de. Proteger ou punir? O depoimento especial de crianças e adolescentes e os dilemas de proteção integral. *Revista em Tempo*, v. 21, n. 1, p. 48-67, ago. 2021. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3273>. Acesso em: 23 out. 2022.

⁴¹ AZAMBUJA, Maria Regina Fay. *Inquirição da criança vítima de violência sexual: proteção ou violação de direitos?* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

tos comportamentais e no desenvolvimento das crianças e dos adolescentes que ocorre de forma contínua e ordenada, em que cada etapa anterior do desenvolvimento tem influência na etapa posterior e não é possível ocorrer saltos entre as fases⁴², sendo passível a associação das falas anteriores com as apresentadas a seguir.

Antigamente ela se sentia retraída e, muitas vezes, eu já participei de várias audiências da criança não conseguir falar, travar completamente. (Bola)

Antes ela (criança) não tinha essa proteção, muitas vezes ela passava momentos constrangedores. (Pula corda)

[...] antes da implantação, nós tínhamos uma atuação com base no ECA, mas não respeitava alguns princípios norteadores, que a própria lei e o decreto trazem, principalmente no cuidado com a abordagem, com a forma de lidar com a criança. (Ono um)

As perguntas muitas vezes agressivas e que expunha a vítima a todo os tipos de julgamento, as salas de audiência que já é um ambiente pesado para pessoas que não atuam no sistema de justiça, revela-se um lugar inóspito para crianças. Este cenário prejudicava não só a produção da prova, mas sobretudo revitimizava pessoas que estão em situação de desenvolvimento, detêm prioridade absoluta, e por isso demandam atendimento especializado e sensível às suas peculiaridades. Importante salientar que essa ainda é uma realidade na maioria das comarcas, pois estes locais não estão aparelhados com uma sala de escuta especializada ou sequer seguem o protocolo brasileiro de entrevista forense. (Adoletta)

Nesse ínterim, expõe-se a urgente da garantia, a todas as crianças e adolescentes em todo o país, do direito à vida longe de violências⁴³, e ao tratamento não revitimizante, a partir de ações que visem a essa população os direitos fundamentais que assegurem a elas à dignidade, como previsto pela Lei de Escuta Protegida.

3.3 O novo caminho trazido pela implementação da Lei de Escuta Protegida

A Lei n.º 13.431, de 4 de abril de 2017, a fim de reduzir os impactos trazidos pelos repetitivos relatos que levam crianças e adolescentes a reviverem os sofrimentos, frutos das violências sofridas, estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, no intento de evitar a tais mazelas experienciadas⁴⁴.

Com esse propósito, a lei oportuniza, a partir das inovações trazidas, a realização de questionamentos referentes à real proteção para as crianças e os adolescentes quando estes são levados ao sistema de justiça como fonte de prova e no depoimento especial que são regidos pela Doutrina de proteção integral à criança e as legislações vigentes⁴⁵.

A Lei 13.431 prevê uma verdadeira política pública inovadora para a criança e adolescente vítima de violência. Por exemplo, tão importante quanto os depoimentos especiais são as ações que são feitas na rede visando a proteção de que a criança e ao adolescente desde lá, no momento que é vítima, não seja revitimizada pela própria família, por pessoas próximas, vizinhos, querendo saber do como foi o ato (Pega-pega).

Entrementes, ao introduzir uma nova estrutura de cuidado para concretizar a proteção de direitos outrora violados, cumprem-se os objetivos previsto na Lei, realizada mediante a reconfiguração não apenas

⁴² PIOVESAN, Josieli *et al.* *Psicologia do desenvolvimento e da aprendizagem*. Santa Maria, RS: UFSM, NTE, 2018. *E-book*. Disponível em: https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/07/MD_Psicologia-do-Desenvolvimento-e-da-Aprendizagem.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.

⁴³ KEMPE, C. H. Sexual abuse, another hidden pediatric problem: the 1977. *Pediatrics*, v. 62, n. 3. p. 382-389, 1978.

⁴⁴ BRASIL. *Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017*. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁴⁵ JUNGES, Lisiane; CASTRO, Matheus Felipe de. Proteger ou punir? O depoimento especial de crianças e adolescentes e os dilemas de proteção integral. *Revista em Tempo*, v. 21, n. 1, p. 48-67, ago. 2021. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3273>. Acesso em: 23 out. 2022.

da estrutura física, mas da atuação de todos os profissionais envolvidos na sua implementação⁴⁶, necessária ao processo de cuidado direcionado às crianças e aos adolescentes, sendo esse o diferencial esperado na construção da rede.

Então essa é a grande diferença, e hoje nós temos a certeza de que quando aquela criança vai ser ouvida ou aquele adolescente sobre esses assuntos tão delicados, a gente percebe que essa nova metodologia, essa nova estrutura tanto física quanto de procedimento, isso influencia muito, significativamente, porque diminui muito os danos, em termo de danos para a criança. (Casinha)

Assim, propõe-se um aprimoramento do Sistema de Justiça para o acolhimento a esse público com a reconfiguração, não apenas da estrutura funcional, mas também estrutural, somados à construção e implementação de protocolos de escuta validados, ressalvadas a utilização e realização das entrevistas por equipe multiprofissional, com a participação das categorias como a psicologia e a assistência social⁴⁷.

Nesse ínterim, a implantação do Complexo de Escuta ratifica a proposta de realizar o combate à violência institucional provocada pelos órgãos públicos, causada pelas várias repetições que forçam às crianças a rememorem várias vezes aqueles fatos que provocaram danos terríveis a elas⁴⁸, como apresenta alguns profissionais em seus relatos.

Então, a gente sabe que o sistema de direitos e garantias em Vitória da Conquista tem sido aplicado como à lei prevê, desde o nascedouro, da porta de entrada, na escola, no Conselho Tutelar, o trato, à abordagem com essa criança é diferente, ela não vai passar por uma via crúcis de revitimização como ela era antes, então ela já tem uma abordagem diferente, eu sei que aquela criança não vai ser ouvida diversas vezes, pelo conselho, pelo CRAS, pelo CREAS, pela delegada, no DPT [...] Então é um novo olhar. (Casinha)

Facilitou muito a coleta de provas de crianças e adolescentes, além de evitar a revitimização. Às vezes a criança era ouvida na delegacia, depois ouvia novamente e hoje com a nova lei, não, a criança só pode ser ouvida uma única vez e essa oitiva é feita de uma forma completa, não deixa brechas o que evita revitimizar. (Arraia)

Fica parecendo que é uma coisa instantânea. Na verdade, é uma transformação processual. (Pega-pega)

Nessa reconfiguração dos espaços institucionais, a Lei de Escuta Protegida propõe não apenas a criação de dois institutos novos que, apesar de fazerem parte de um mesmo processo – escuta especializada, prevista no art. 7º e o depoimento especial, contido no art. 8º, ambos da Lei n.º 13.431/2017⁴⁹, realizam-se em lugares e por atores distintos, porém na mesma intencionalidade de provocar uma mudança de paradigma quanto à atuação do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes existente no país e que perpassa pela atuação de todos os profissionais numa mesma linha guia na execução de suas atribuições.

A partir desse entendimento, verifica-se que a Escuta Especializada e o Depoimento Especial têm o propósito de garantir às crianças e aos adolescentes a proteção integral, prevista no texto constitucional, além da manutenção do devido processo legal, que garante ao ofensor o direito ao contraditório e a ampla defesa. Pretende-se, a partir desses institutos, cumprir os ditames da Lei n.º 13.431/2017, que, em seu art. 2º, ratifica

⁴⁶ CHILDHOOD. *Crianças e adolescentes mais protegidos contra violência*. lei 14.431/2017 garante escuta protegida e evita a revitimização. Brasil, 2017. Disponível em: https://www.childhood.org.br/iolência/crianc%CC%A7a_adolescentes_protegidos_contra_violencia.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

⁴⁷ JUNGES, Lisiane; CASTRO, Matheus Felipe de. Proteger ou punir? O depoimento especial de crianças e adolescentes e os dilemas de proteção integral. *Revista em Tempo*, v. 21, n. 1, p. 48-67, ago. 2021. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3273>. Acesso em: 23 out. 2022.

⁴⁸ VIANA, M. P. *Escuta protegida de crianças e adolescentes pelo CREAS: proteção ou revitimização?* Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/marcia-padua-viana.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

⁴⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Boletim Epidemiológico n. 27: análise epidemiológica da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, 2011 a 2017*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/biblioteca/boletim-epidemiologico-no-27/>. Acesso em: 29 mar. 2022.

a necessidade de preservação do desenvolvimento biopsicossocial de crianças e adolescentes, com o dever de assegurar a essa população uma vida sem violência⁵⁰.

Na legislação, ela prevê dois institutos bastante diferentes: uma é chamada escuta especializada e a outra é chamada de depoimento especial. (Pega-pega)

Há uma diferença do depoimento para a escuta. (Amarelinha)

Existe a diferença entre a escuta especializada e o depoimento. A escuta especializada tem o objetivo de acolher e acompanhar a criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência para que ela possa superar aquele trauma sofrido com a violência, em primeiro momento. (Massinha)

Ao ser apresentada em sua especificidade, a Escuta Especializada é trazida pela Lei nº 13.431, em seu art. 7º como “o procedimento de entrevista sobre situação de violência com criança ou adolescente perante órgão da rede de proteção, limitado o relato estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade”⁵¹. Outrossim, a escuta pode ser realizada por qualquer órgão da rede de proteção voltada à atenção a essa população, e se restringe, apenas, ao relato necessário para o cumprimento de sua finalidade, a ocorrência do fato sem pormenorizá-lo⁵².

A escuta qualquer pessoa pode fazer, de uma forma que seja sensível, humanizada, para que você tome os direcionamentos cabíveis. (Amarelinha)

Na escuta a criança ou o adolescente vai ser acolhido por toda a rede. (Massinha)

Essa escuta, apesar desse nome especializada, na verdade, nada mais é do que o escuta qualificada feita por alguém que também tenha sido capacitada para isso, mas não visa a perquirição de responsabilizar, ou de responsabilizar o ato que foi feito. Na verdade, é uma escuta qualificada feita pela rede de proteção e aí pode ser em suas diversas áreas. (Pega-pega)

De acordo com o art. 19 do Decreto nº 9.603/2018⁵³, a realização da escuta especializada se dá pelos atores dos diversos órgãos pertencentes à rede de proteção que engloba áreas como saúde, educação, segurança pública e direitos humanos, que juntos possuem o mesmo objetivo de proteção social e provimento de cuidados, a partir do acolhimento das crianças e adolescentes, vítimas ou testemunhas de violência.

Assim, verifica-se que os atores envolvidos no procedimento de escuta devem possuir uma atuação ativa na busca da proteção de crianças e adolescentes, de forma a acolher e escutar os relatos de violência externos pelas vítimas e, a partir dessa abertura, realizar os encaminhamentos necessários à sua proteção⁵⁴, ⁵⁵.

[...] a gente percebe hoje um engajamento maior de toda a rede, de todos os que prestam atendimento a essas crianças: a segurança pública, a rede sócio e assistencial. Então, assim, houve um comprometimento

⁵⁰ HEERDT, Fábio Vieira. A escuta protegida e a ponderação entre os bens jusfundamentais do acusado e do ofendido no Processo Penal: adoção do depoimento especial para suprimento da insuficiência. In: POTTER, Luciane; HOFFMEISTER, Marceli V. (org.). *Depoimento especial de crianças e adolescentes: quando a multidisciplinaridade aproxima os olhares*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 81-89.

⁵¹ BRASIL. *Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017*. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁵² CHILDHOOD. *Crianças e adolescentes mais protegidos contra violência: lei 14.431/2017 garante escuta protegida e evita a revitimização*. Brasil, 2017. Disponível em: https://www.childhood.org.br/iolência/crianc%CC%A7a_adolescentes_protegidos_contra_violencia.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

⁵³ BRASIL. *Decreto n. 9.603, de 10 de dezembro de 2018*. Regulamenta a Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9603.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

⁵⁴ BRASIL. *Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017*. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁵⁵ CHILDHOOD. *Crianças e adolescentes mais protegidos contra violência: lei 14.431/2017 garante escuta protegida e evita a revitimização*. Brasil, 2017. Disponível em: https://www.childhood.org.br/iolência/crianc%CC%A7a_adolescentes_protegidos_contra_violencia.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

maior por parte de todos os envolvidos. Então, por exemplo, hoje, a escola tem um comprometimento maior. Ela sabe lidar melhor com isso, a partir da escuta. (Pipa)

O depoimento especial tem toda uma normativa, já a escuta qualificada, a lei não trouxe maior regramento. E é talvez a maior vulnerabilidade, porque sob o nome de especializado e de escuta, qualquer pessoa pode ser arvorar a querer fazer e aí já viu o tanto de coisa que pode ser. No complexo ocorre apenas o depoimento especial, que está no artigo da lei 13431, artigo sétimo. (Pega-pega)

Com base nesses relatos, percebe-se que a escuta especializada apresenta ampla abrangência em relação aos atores aptos a realizá-la, por ser passível de aplicação por toda a rede de proteção, o que inclui escolas, unidades de saúde, equipamentos da assistência social – Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), conselhos tutelares, dentre outros. Para tanto, torna-se imprescindível, não apenas disponibilidade, mas principalmente a compreensão do universo infanto-juvenil, no que concerne ao desenvolvimento global, psicológico, físico, emocional e a sua relação no campo das violações de direitos⁵⁶.

Então, o complexo, a escuta protegida, o depoimento especial, eles são muito importantes para a atuação dos juízes, sejam da área de família, da violência doméstica, os próprios juízes da Vara da Infância e das Varas criminais que tratam de crimes contra criança e adolescente, porque são situações bem delicadas, distintas e há a necessidade de uma profissionalização. (Bandeirinha)

Nesse olhar, os setores, jurídico e policial, têm como instituto proveniente da Lei de Escuta Protegida o depoimento especial, que é realizado como ato sequencial de proteção integral à criança e ao adolescente a partir da oitiva dessa perante a autoridade policial ou judicial, cujos trâmites seguem passos específicos, e utilizam protocolos próprios para a realização como o protocolo de entrevista — Protocolo Brasileiro de Entrevista Forense (PBEF), guia para a coleta de depoimentos⁵⁷. Ressalta-se que ambos os institutos ocorrem em local que acolhe e faz-se apropriado para resguardar a confidencialidade e o não contato com o acusado, sendo realizado, apenas, por pessoas capacitadas e ligada ao sistema judiciário^{58, 59}.

Faz-se pertinente destacar que o depoimento especial ocorre em um local estruturado, exclusivamente, para coleta do relato da criança ou do adolescente, vítima ou testemunha de violência, separada da sala de audiência, com a participação apenas da vítima ou testemunha e do profissional capacitado para inquirição. Esse espaço é estruturado em uma sala equipada com um circuito fechado de televisão que, com auxílio de microfone e um sistema de videogravação, capta tudo que se passa durante a entrevista com a vítima. A entrevista, tanto para o depoimento policial, em situações de antecipação de provas, quanto para o judicial é transmite em tempo real aos presentes na sala de audiência⁶⁰.

No Complexo de Escuta Protegida acontece o depoimento policial e judicial. O depoimento judicial cautelar é encaminhado para a delegacia, porque ela está lá no início do inquérito, aí eu colhi o depoimento que antes seria ouvido na delegacia e assim já vai estar judicializado que voltará à delegacia apenas concluir o inquérito, onde será dado entrada na ação, já com o depoimento da criança ou adolescente

⁵⁶ SANTOS, Benedito Rodrigues dos *et al.* *Escuta de crianças e adolescentes em situação de violência sexual: aspectos teóricos e metodológicos*: guia para capacitação em depoimento especial de crianças e adolescentes. Brasília: EdUCB, 2014. Disponível em: <https://www.childhood.org.br/publicacao/guia-de-referencia-em-escuta-especial-de-criancas-e-adolescentes-em-situacao-de-violencia-sexual-aspectos-teoricos-e-metodologicos.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁵⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *A oitiva de crianças no Poder Judiciário brasileiro*: estudo com foco na implementação da Recomendação n. 33/2010 do CNJ e da Lei n. 13.431/2017: relatório analítico propositivo. Brasília: CNJ, 2019. (Justiça Pesquisa). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/efd93a2e429d1b77e6b35d5628ee9802.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁵⁸ BRASIL. *Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017*. Estabelece o sistema de garanti a de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁵⁹ VIANA, M. P. *Escuta protegida de crianças e adolescentes pelo CREAS: proteção ou revitimização?* Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/marcia-padua-viana.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

⁶⁰ LEAL, Fabio Gesser; SOUZA, Klauss Corrêa de; SABINO, Rafael Giordani. *Comentários à lei da escuta protegida*: lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017. Florianópolis: Conceito Editorial, 2018.

judicializado. Quando retornar, a gente irá ouvir só as testemunhas, não ouve mais a vítima. Fantástico, Ah! eu acho maravilhoso. (Casinha)

[...] tanto que agora como meio de prova cautelar, o Ministério Público já tem essa oitiva, antes do oferecimento da denúncia e com muito mais segurança para fazer sua manifestação ou a denúncia, ou até o arquivamento, pelo fato da criança não ter confirmado. Tendo em vista a participação das psicólogas e das técnicas empregadas, fica muito mais difícil da pessoa, ou criar uma versão, tentar uma versão fantasiosa que foi induzida, ou de não expressar o que de fato aconteceu. Porque a vítima é, a todo o momento, provocada a falar de maneira espontânea, então a qualidade da prova melhorou muito. (Bola)

[...] no depoimento policial tem a participação da delegada, da agente, da vítima e da entrevistadora forense. Nesse caso, não vem o juiz, não vem o defensor, não vem o promotor e não vem o advogado. A entrevistadora colherá o depoimento da criança, vai seguir o mesmo protocolo de entrevista forense que é do CNJ. (Massinha)

Esses achados e relatos corroboram a possibilidade do real cumprimento dos ditames legais na produção antecipada de prova judicial, como prevê o art. 11, da Lei 13.431/2017⁶¹, como forma de priorizar a proteção da criança, a não revitimização e, também, proporcionar maior subsídio ao julgamento, pela fidedignidade na verdade dos fatos, objeto idealizado na seara jurídica.

De acordo com Domingues⁶², a busca da verdade se faz presente em todas as áreas concernentes à existência humana e ao mundo das ciências, de onde emerge o direito.

[...] o que eu posso dizer aqui, específico para Vara de Família, é que o depoimento tem possibilitado ao magistrado buscar uma verdade mais próxima do que está realmente se verificando. Porque aqui nós tratamos com essa questão de violência, através de alienação parental, mas também existe a questão de violência sexual. Tem caso em que existem afirmações de prática de violência sexual e o Juiz da Vara, independente da parte criminal, o Juiz da Vara de família, ele atua em relação a isso, porque tem a questão da guarda, tem a questão da convivência quando não há aquela situação de risco de vulnerabilidade para chamar, para atrair o processo para a Vara da Infância. Quando nós tratamos aqui da competência da Vara de Família nós temos elementos hoje muito mais consistentes trazidos do depoimento especial. (Bandeirinha)

Faz-se relevante destacar também, a configuração do olhar protetivo para abarcar as diferentes características de violências contra crianças e adolescentes. Assim, prevê a Lei n.º 13.431/2017, em seu art. 4º⁶³ quando define as formas de violências como: I – violência física; II – violência psicológica; III – violência sexual; e IV – violência institucional.

Como trazido na fala do entrevistado, a alienação parental é uma das especificidades identificadas na violência psicológica, e a realização do depoimento especial nessa situação tem previsão legal, conforme descrito no art. 8º-A, da Lei n.º 14.340/2022⁶⁴:

Art. 8º-A. Sempre que necessário o depoimento ou a oitiva de crianças e de adolescentes em casos de alienação parental, eles serão realizados obrigatoriamente nos termos da Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, sob pena de nulidade processual.

⁶¹ BRASIL. *Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017*. Estabelece o sistema de garanti a de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁶² DOMINGUES, Ivan. *O grau zero do conhecimento: o problema da fundamentação das ciências humanas*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1991.

⁶³ BRASIL. *Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017*. Estabelece o sistema de garanti a de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.

⁶⁴ BRASIL. *Lei n. 14.340, de 18 de maio de 2022*. Altera a Lei n. 12.318, de 26 de agosto de 2010, para modificar procedimentos relativos à alienação parental, e a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, 2022. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/6728/1/LEI_2022_14340.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

Coadunando com essa atualização legislativa quanto à necessidade da implantação do depoimento especial nos casos de violência psicológica que atinge outras Varas, como a Vara de Família, observa-se o relato de profissional que tem colocado em prática os ditos da lei e, na oportunidade, também traz preocupações outrora vivenciadas, levadas, às vezes, pela inexistência desse aparato legal.

Eu tinha uma preocupação grande na questão de alienação parental que hoje a modificação trazida à lei de alienação parental, no artigo oitavo, já prevê essa obrigatoriedade do depoimento especial da Criança e do Adolescente vítima de alienação parental. O juiz tem de utilizar os moldes do depoimento especial para colher esse depoimento. Em ações anteriores, onde nós tínhamos de tomar depoimento, era muito difícil, era aquela situação que ficava restrito a sala de audiência, onde as partes presentes têm todo um ambiente desfavorável, inclusive na questão da revitimização, com perguntas diretas, nos moldes do processo clássico, de uma audiência clássica, por mais que se queira dar uma outra versão, uma feição de proteção para você tomar determinados cuidados, não se permitia. (Bandeirinha)

Percebe-se, portanto, que a alienação parental interfere, diretamente, na formação psicológica e impacta o desenvolvimento tanto das crianças quanto dos adolescentes, cuja indução se realiza a partir da conduta genitor/(a) — criança/adolescente ou responsável (familiares/a quem está a guarda) — criança/adolescente na construção do olhar destas para com a outra parte (pai ou mãe)⁶⁵.

De acordo com o art. 9º, da Lei 13.431/2017, é garantida à criança e ao adolescente a proteção quanto ao contato e aproximação destes com o suposto ofensor ou com qualquer indivíduo que represente ameaça, coação ou constrangimento, no momento da oitiva⁶⁶, na tentativa de evitar a intimidação da vítima e maior sofrimento em estar diante daquele que provocou a violência.

A primeira mudança é em relação à presença do réu, ou seja, na hora da preparação da audiência há o requerimento para que não precise o réu vir a audiência, mesmo que tenha estrutura e seja uma entrevistadora que irá fazer [...]. Então, esse é um primeiro ponto. De que não esteja no espaço também o réu ou a ré. A lei fala que na hora pode ser feito o requerimento, mas na prática a gente tem feito antes. (Pega-pega)

[...] é direito da vítima, de acordo com a Lei de Escuta Protegida, Lei n.º 13.431, de escolher se ela quer ou não a presença do réu ou da ré. Em todos os casos que a gente pergunta, ela fala que não quer. Aí nas audiências tem só o advogado ou o defensor ali presente. (Pique-esconde)

[...] o cuidado que nós adotamos, de não deixar os genitores na sala de audiência para que a criança, o adolescente não visualize, naquele momento da apresentação que é feita pela entrevistadora forense, então hoje nós os tiramos. Os advogados estão presentes para que possa garantir o devido processo legal, porém já se conta com essa neutralidade. Então, ela vai para lá sabendo que ela está isenta de que o pai e a mãe presenciem aquele depoimento, naquele momento que ela precisa ter tranquilidade para poder se pronunciar. (Bandeirinha)

Dessa forma, as ações de proteção, vislumbradas tanto no que diz respeito às mudanças de conduta dos profissionais, quanto à remodelação da estrutura física e ambientação para o acolhimento dessas crianças e adolescentes, tornam-se aparatos necessários ao cumprimento da lei, com vistas à minimização e ao combate de novos danos.

Eu tenho certeza de que os traumas são menores, porque a forma como é conduzida aquela entrevista, aquela oitiva, tem todo um aparato no sentido de protegê-la e não revitimizá-la. [...] e cuidado que nós adotamos, de não deixar os genitores na sala de audiência para que a criança, o adolescente não visualize, naquele momento da apresentação que é feita pela entrevistadora forense. Então nós tiramos, os advogados estão presentes para que possa garantir o devido processo legal, porém já se conta com essa neutralidade. Então ela vai para lá sabendo que ela está isenta de que o pai e a mãe presenciem aquele depoimento naquele momento que ela precisa ter tranquilidade para poder se pronunciar. (Bandeirinha)

⁶⁵ LOPES, J. V. L. *Alienação parental: consequências psicológicas*. 2020.

⁶⁶ BRASIL. *Lei n. 14.340, de 18 de maio de 2022*. Altera a Lei n. 12.318, de 26 de agosto de 2010, para modificar procedimentos relativos à alienação parental, e a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, 2022. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/6728/1/LEI_2022_14340.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

[...] segunda mudança é a questão do espaço físico, onde você tem no complexo salas separadas para oitiva da criança, acolhimento da família; sala de audiência; duas outras salas de acolhimento e tem uma sala onde é realizada a escuta, com visibilidade na sala de audiência através de um aparelho de televisão e áudio. E aí o entrevistador fica nessa outra sala, intermediando a fala e as partes - juiz, promotor, advogado, ficam na sala de audiência. (Pega-pega)

Assim, mostram-se relevantes e urgentes essas ações que reduzem os impactos trazidos pela violência, com vistas ao resgate e à preservação dos processos naturais do desenvolvimento infanto-juvenil, como a aprendizagem, a formação corporal, o desenvolvimento da linguagem, a consolidação de personalidade e construção de identidade, assim como o desenvolvimento das relações interpessoais⁶⁷ e, com isso, trazem o escopo de evitar novas lesões e que haja julgamento fidedigno para o cumprimento da justiça⁶⁸

A lei trouxe a possibilidade de proteger Criança e Adolescente, não revitimizá-los, e essa iniciativa do município veio propiciar aos juízes que atuam na área, inclusive, aí eu já me incluía como juiz de família, essa possibilidade de você colher (o depoimento), primeiro, sem criar um trauma maior e revitimizar a criança ou o adolescente e também que aquelas informações são informações fidedignas, porque tem todo um protocolo adotado pelas psicólogas, pelas entrevistadoras forenses que são muito capazes e competentes, têm muita habilidade e permite colher informações precisas. (Bandeirinha)

Destarte, a construção desse novo cenário de escuta especializada e depoimento especial requereu dos órgãos envolvidos a escolha de uma equipe multiprofissional coesa, que não se limitasse aos equipamentos de proteção integral à criança e ao adolescente, mas que se qualificasse e participasse da construção do fluxo e do funcionamento desse procedimento de forma direcionada que extrapolasse os seus territórios de atenção, indo além das suas áreas isoladas de saúde, educação e justiça, pois fariam parte de um Complexo de Escuta Protegida.

3.4 Complexo de Escuta Protegida: o perfil da equipe multiprofissional

A conformação do trabalho em equipe, desenvolvido pela rede de proteção da criança e do adolescente, é realizada a partir da atuação de uma equipe multiprofissional e percorre uma linha de cuidado e assistência que se inicia na comunidade, nos equipamentos de acesso primário, desempenhados por profissionais ligados às áreas da educação e da saúde, até se chegar ao Complexo de Escuta Protegida.

Dessa forma, o perfil dos participantes deste estudo foi traçado a partir dos profissionais pertencentes a essa rede de proteção que se dispuseram a participar da entrevista, que perfizeram um total de 13 (treze) profissionais, destes 10 (dez) compõem a equipe de atuação direta no Complexo de Escuta Protegida e 03 (três) de forma indireta, atuando na Rede de Atenção à criança e ao Adolescente. Obteve-se a participação de 03 (três) entrevistadoras forense, dentre elas duas psicólogas com atuação específica no Complexo de Escuta Protegida e uma advogada, responsável também pelo Núcleo de Prevenção e Monitoramento da Violência nas Escolas, programa ligado à Secretaria Municipal de Educação; 03 (três) juízes, um da Vara da Violência Doméstica e Familiar contra Mulher, um da Vara Criminal e outro da Vara de Família; 02 (dois) Promotores de Justiça, um da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra Mulher e outro da Vara da Infância e Juventude; 01 (uma) Defensora Pública que atua na Vara da Violência Doméstica e Familiar contra Mulher; 02 (duas) Conselheiras Tutelares, representando as regiões urbana e rural; 02 (duas) gestoras, uma na função de gerente do Complexo de Escuta Protegida e outra na Coordenação da Rede de Atenção em Defesa da Criança e do Adolescente.

⁶⁷ BIDARRA, Zelimar Soares; GREGORIO, Franciele Jaqueline. Configurações da violência psicológica contra crianças e adolescentes no município de Toledo (Pr). *Informe Gepec*, v. 12, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/1810/1461>. Acesso em: 25 mar. 2022.

⁶⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *A oitiva de crianças no Poder Judiciário brasileiro: estudo com foco na implementação da Recomendação n. 33/2010 do CNJ e da Lei n. 13.431/2017: relatório analítico propositivo*. Brasília: CNJ, 2019. (Justiça Pesquisa). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/efd93a2e429d1b77e6b35d5628ee9802.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

No perfil desses profissionais, observou-se uma média de idade de 45 anos, sendo a idade mínima de 31 anos e a idade máxima de 68 anos. Dos participantes, 69,2% eram do sexo feminino; 46,2% declararam ser da etnia; 100% possuíam o Ensino Superior, nas profissões de: psicólogos, juizes, advogados, conselheiros tutelares, promotores de justiça e defensora pública, que, em sua maioria, estavam ligados, de forma direta ou indireta, ao Complexo de Escuta Protegida desde a sua inauguração, 01 (um) ano (Tabela 01).

Tabela 1 – Perfil sociodemográfico de profissionais com atuação direta e indireta no Complexo de Escuta Protegida, Vitória da Conquista – Bahia, Brasil, 2022

Variável	N (%)
Sexo	
Feminino	9 (69,2%)
Masculino	4 (30,8%)
Etnia	
Branca	6 (46,2%)
Parda	5 (38,4%)
Preta	2 (15,4%)
Profissão	
Psicóloga	3 (23,0 %)
Juiz(a)	3 (23,0%)
Advogada	2 (15,4%)
Conselheira tutelar	2 (15,4%)
Promotor Público	2 (15,4%)
Defensora Pública	1 (7,7%)
Sector de atuação	
Complexo de Escuta Protegida	3 (23,0%)
Conselho tutelar	2 (15,4%)
Vara de Violência Doméstica e Família contra a Mulher	2 (15,4%)
Vara Criminal	1 (7,7%)
Vara de Família	1 (7,7%)
Defensoria Pública	1 (7,7%)
Vara da Infância e Juventude	1 (7,7%)
Núcleo de Prevenção e Monitoramento da Violência nas Escolas	1 (7,7%)
Coordenação da Rede de Atenção em Defesa da Criança e do Adolescente	1 (7,7%)

Fonte: Dados da pesquisa.

Ademais, foram questionados acerca das experiências progressas à atuação juntamente ao Complexo de Escuta Protegida e como resultado observou-se que a maioria dos profissionais que foram direcionados a atuar no Complexo tiveram uma trajetória em equipamentos ligados à rede de proteção à criança e ao adolescente.

Observou-se, também, a atuação de profissionais que possuem experiência em serviços de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social, nos serviços de Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM):

Antes da implantação do complexo eu atuava como advogada e estive como gerente do CREAS. (Ono um)

Eu já atuei no CREAS, que é um serviço que atende vítimas de qualquer idade, de todos os tipos de violência. E atuei no CREAS daqui do Centro Integrado da criança e do adolescente, que é direcionado

só para vítimas e possíveis vítimas, crianças e adolescentes. Depois atuei um tempo no campo da prevenção nas situações de violência e vulnerabilidade social no CRAS da zona rural e desde que eu me formei como psicóloga em psicologia Clínica. Mas na Prefeitura das áreas de atuação foram no CREAS e CRAS. Como psicóloga clínica, atuo com adolescentes e adultos. (Pique-esconde)

Eu atuava no CRAV, que é um Centro de referência da Mulher, Centro de referência Albertina Vasconcelos, atuei como psicóloga lá, desde 2015. Atendo na clínica, sou psicóloga do trânsito e trabalho com acupuntura e instrutora de yoga. Na clínica atendo crianças e adultos. No CRAV atendia mulheres que eram vítimas de violência e, antes do CRAV, eu atuei no CREAS com crianças e adolescentes vítimas de violência. (Amarelinha)

Eu atuei como gerente de CRAS no Nova Cidade, atuei como gerente de CRAS do Jardim Valéria e do CRAS Rural, que foi quando eu saí do CRAS Rural e vim para aqui, e já fui gerente do CREAS Central. Antes de estar aqui eu passei pela proteção social básica em CRAS e passei pelo CREAS, que é a proteção social especial. (Pula corda)

No judiciário, os profissionais participantes do estudo atuaram de forma direta ou em áreas correlatas com experiências nas Varas da Infância e Juventude, nas Vara Criminal e do Juri, além da continuidade na Vara de Violência Doméstica e Familiar e na Vara de Família.

Eu já atuei na área criminal e hoje na área de infância. A minha atuação, a maior parte dela, em relação a essa temática, é na área de proteção, e não de responsabilização, por exemplo, do maior imputável, que é aquela pessoa maior de 18 anos que comete crime. Então ela é precipuamente de proteção, aplicação de medidas de proteção, articulação da rede visando proteger a criança e ao adolescente que é vítima de algum tipo de violência e, supletivamente, eu tenho uma atuação na responsabilização de jovens de 12 a 18 anos, que nossa lei considera como adolescentes, que praticam esses atos chamados de ato infracional que é a conduta, equivalente à descrita como crime. Crianças se cometerem algum ato infracional como autores, eles não respondem a um processo para aplicar uma medida socioeducativa, entende a lei que, pela idade, deve ser aplicada uma medida de proteção também a ela se praticou algum ato desse. Então, a minha atuação ela ocorreu nessa área, nessa área da infância ou em comarca substituindo outra comarca que não Vitória da Conquista. (Pega-pega)

Quando cheguei a Vitória da Conquista eu trabalhei na Vara da Infância, que na época cumulava com o Juri, Vara eminentemente criminal... e hoje atuo na Vara de Família. (Bandeirinha)

Outrossim, identificou-se profissionais que, por desenvolverem atividades diretamente com a proteção aos direitos das crianças e adolescentes na rede de atenção, no Conselho Tutelar e na educação, mantiveram-se atuantes em suas funções após a implantação do Complexo, sendo um elo na trilha de proteção à escuta protegida estabelecida pela Lei 13.341/2017.

Estou como conselheira tutelar desde julho de 2013 e essa foi sempre a minha atuação na rede. (Pipa)

Eu estava trabalhando como professora universitária em duas faculdades da cidade no curso de Direito e trabalhando fazendo mediações de conflitos. Devido a minha linha de pesquisa ter estudado crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade de uma certa história dessas crianças e adolescentes... fui convidada para trabalhar na educação e quando eu cheguei já havia o planejamento para a existência do núcleo de monitoramento da violência nas escolas, hoje eu estou na coordenação desse núcleo. (Bambolê)

Assim, traçar o perfil profissiográfico dos profissionais que atuam nos equipamentos públicos de atenção às crianças e aos adolescentes se faz relevante para entender a configuração profissional para a implantação e implementação dos programas provenientes da promulgação de leis e das adequações que tornam efetivas a criação de políticas públicas no território nacional.

De acordo com Amatucci⁶⁹, a apresentação do perfil permite-se à aproximação das qualidades dos profissionais direcionadas para à realização de uma proposta de trabalho, às vezes desafiadora, mas que tem a

⁶⁹ AMATUCCI, Marcos. *Perfil do administrador brasileiro para o Século XXI: um enfoque metodológico*. 2000. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12132/tde-08112010-174044/Publico/TeseMarcosAmatucci.pdf.

seu favor habilidades, envolvimento, conhecimento e competência numa relação direta de cumprir a implementação das políticas e programas idealizados.

Para tanto, essas políticas e programas se dão por meio de ações de proteção e cuidados direcionados a um público definido cuja responsabilidade e efetivação recaem tanto aos serviços do judiciário e da segurança pública quanto aos equipamentos de atenção e proteção pertencentes à Rede de Atenção em Defesa da Criança e do Adolescente⁷⁰. Ademais, a estruturação qualificada dos equipamentos ofertados à comunidade, além de primar pelo olhar atento às crianças e aos adolescentes, serve de modelo para o *modus operandi* a ser difundido a outras localidades do país.

Assim, entende-se que a atual composição de profissionais atuantes na rede de proteção à criança e ao adolescente passou por um processo contínuo de formação, em que foi necessário se debruçar na legislação e estruturar programas e projetos voltados à defesa e à garantia dos direitos dessa população, para melhor posicionamento e direcionamento dos casos que, diuturnamente, chegam para serem atendidos nos equipamentos presente no território de vida e vivências.

3.5 Formação profissional e o comprometimento para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes

A Lei n.º 13.431/2017 foi regulamentada em 2018 pelo Decreto n.º 9.603⁷¹ que trouxe, dentre as submissões necessárias à implantação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência, a garantia da qualificação profissional para que haja a regular atuação de toda a rede de atenção em prol da prevenção, proteção e garantia de direitos, como prevê em seu art. 27.

Art. 27. Os profissionais do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência participarão de cursos de capacitação para o desempenho adequado das funções previstas neste Decreto, respeitada a disponibilidade orçamentária e financeira dos órgãos envolvidos.

Parágrafo único. O Poder Público criará matriz intersetorial de capacitação para os profissionais de que trata este Decreto, considerados os documentos e os atos normativos de referência dos órgãos envolvidos.

Dessa forma, o regimento legal reforça a essencialidade da capacitação para que todos os profissionais pertencentes aos setores da saúde, educação, assistência social e judiciário compreendam todo processo sistemático de proteção inaugurada pelo arcabouço normativo trazidos pela Lei n.º 13.431/2017 e regulamentado pelo Decreto n.º 9.603/2018, como verifica-se no Art. 14, §1º, II, que se alinha com o texto constitucional e com o ECA.

Art. 14. As políticas implementadas nos sistemas de justiça, segurança pública, assistência social, educação e saúde deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral às vítimas de violência.

§ 1º As ações de que trata o caput observarão as seguintes diretrizes:

[...]

II – capacitação interdisciplinar continuada, preferencialmente conjunta, dos profissionais;
(grifo nosso)

Acesso em: 24 out. 2022.

⁷⁰ MONTANHOLI, Emily de Paula. Da inferioridade à doutrina de proteção integral: a construção dos direitos infantojuvenis no Brasil. *Cadernos de Direito da Criança e Adolescente*, v. 3, 2021. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/DCA/article/download/1114/917>. Acesso em: 24 out. 2022.

⁷¹ BRASIL. *Decreto n. 9.603, de 10 de dezembro de 2018*. Regulamenta a Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9603.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

Observa-se que o município, ao mesmo tempo em que decide implantar o Complexo de Escuta Protegida, mobilizou-se para a formação de todos os profissionais que direta ou indiretamente estariam desenvolvendo as suas atividades no Complexo, cujas ações perpassam pela trilha da proteção integral, podendo ser iniciada em qualquer dos serviços de cuidado e proteção de crianças e adolescentes, como ratificam as falas dos profissionais:

houve no caso específico de Vitória da Conquista, uma preparação com formação técnica-profissional para atuação no complexo de escuta. Foram formados não só pessoas para serem entrevistadoras, como também profissionais para outras funções que trabalham correlatas com essa dinâmica da escuta ou do depoimento especial. (Pega-pega)

Nós participamos de uma capacitação de 2 meses, com todos que estão atuando: juiz, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entrevistadores forenses e toda a rede, foram muitos, não sei quantos, mas os principais que estão atuando a frente tiveram essa capacitação. A gente participou de uma capacitação que foi capitaneada pela *Childhood* Brasil, que é uma ONG - Organização Não-Governamental que traz esse aporte técnico para gente. Houve essa preparação durante um mês, de forma online, um curso bem intenso. A gente tinha provas, etapas, módulos e depois a gente teve uma semana presencial. Finalizou com a realização de uma audiência presencial em que todos acompanharam essa audiência. Tivemos também momentos presenciais antes, momentos de aula e trocas, foi bem rico mesmo. (Casinha)

A formação foi realizada por profissionais ligados à Fundação *Childhood* Brasil com o apoio da Unicef, possibilitando ao município implementar uma política de garantia de direitos nos moldes estabelecidos pela legislação.

Nós fizemos capacitações e reuniões com pessoas da UNICEF, da *Childhood* Brasil. [...] Assim que foi assinado o termo de cooperação técnica foram disponibilizados vários cursos, tanto proporcionados pela prefeitura quanto pela *Childhood* (Massinha).

O município de Vitória da Conquista, através do assessoramento da fundação *Childhood*, preparou cursos e, no formato digital com assessoramento da fundação, tivemos um curso de 40 horas que foi elaborado pelo CNJ, com um extenso material escrito, vídeos, trabalhos em grupo, enfim, um curso de muita qualidade, mas em formatação de *streaming*, tipo Netflix. E tivemos uma semana de curso presencial no município com essas mesmas pessoas que participaram da parte digitalizada, já agora com exposições orais, formatação de sala de aula, culminando com 2 audiências práticas, com processos reais, com a presença de uma tutora do tribunal de Recife, onde já era feito para servir de modelo e aprendizado para as pessoas. Então, houve sim, no caso específico de Vitória da Conquista, uma preparação, uma formação técnico-profissional para atuação no complexo de escuta. Foram formados não só pessoas para serem entrevistadoras, como também profissionais para outras funções que trabalham correlatas com essa dinâmica da escuta ou do depoimento especial. (Pega-pega)

A *Childhood* Brasil, organização brasileira, integrante da instituição *Internacional World Childhood Foundation*, foi criada em 1999. A parceria da fundação com o Brasil teve início no ano de 2017, quando foi assinado o Termo de Cooperação Técnica n.º 01/2017, com duração de 24 (vinte e quatro) meses, sendo prorrogado pelo CNJ, em 2019 por mais 24 (vinte e quatro) meses. Tal cooperação contempla o desenvolvimento de estudos e pesquisas que envolva a temática objeto da fundação; a realização de eventos de mobilização, capacitações nas modalidades presencial e a distância e a produção de subsídios para orientação de práticas jurídicas inovadoras, particularmente relacionadas ao acesso e à participação de crianças e adolescentes no sistema de justiça⁷².

Insta ressaltar que, mesmo antes de ser promulgada a Lei 13.431/2017, o CNJ já trazia a recomendação para a criação de serviços especializados para a escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, no formato de depoimento especial, conforme disposto na Recomendação n.º 33 de novembro de 2010⁷³. Desse modo, o CNJ previa a implementação de ações protetivas em cumprimento ao arcabouço

⁷² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Termo de Cooperação Técnica n. 1*. Ministra Carmem Lúcia. Brasília, 6 abr. 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/04/8477e2544d55c9c3e973b3322dbd5a48.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

⁷³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação n. 33*. Ministro Cesar Peluso. Brasília, 23 nov. 2010. Disponível em:

legal de proteção às crianças e aos adolescentes, fortalecido, inclusive, pela participação de instituições externas ao Poder Público, com vistas à estruturação de unidades e propostas de trabalho condizentes com o ideário legal, a exemplo do serviço implantado no município, local do estudo.

No compromisso firmado com o CNJ, a *Childhood* Brasil, desde a implantação do Complexo em Vitória da Conquista/BA, vem desenvolvendo capacitações e supervisões à equipe da rede de proteção. Realizou-se, no momento da implantação da unidade, além de reuniões de alinhamento e planejamento participativo com cada setor envolvido, cursos de capacitação e supervisões técnicas.

A gente teve o curso de formação feito pelo CNJ. Ela foi híbrida, teve a parte online e a parte presencial, de depoimento especial e de escuta protegida. (Amarelinha)

Foram realizados dois cursos promovidos pela *Childhood* Brasil. O curso de Escuta Especializada, com a participação de todos os representantes e profissionais diretamente envolvidos na garantia de direitos de crianças e adolescente, tendo a participação de profissionais da saúde, da educação, da assistência social, do judiciário e demais envolvidos que seriam pontos representativos no cuidado integral a essa população⁷⁴.

Teve um curso especificamente para conselheiros tutelares proveniente do *Childhood*. A gente teve 4 cursos. O curso de escuta especializada todos os 15 conselheiros foram convocados e participaram, inclusive os suplentes, mas o de depoimento especial apenas duas conselheiras. (Pipa)

A relação direta dos conselheiros tutelares com a comunidade os coloca em posição estratégica ao pronto direcionamento aos casos de violência sofridos por crianças e adolescente, por ser este órgão de proteção já apropriado socialmente quanto ao entendimento de sua finalidade. Além do mais, o Conselho Tutelar, a partir do trabalho social já realizado com as famílias, possibilita a convivência diuturna com o sofrimento e as vulnerabilidades a qual essa população está exposta⁷⁵.

Achei interessante quando foi implantar o complexo em Conquista (Vitória da Conquista/BA) que eles (*Childhood*) chamaram o Conselho Tutelar para saber como tem acontecido; como a demanda tem chegado, o que os conselheiros percebem. Porque, assim, a polícia, ela vai receber o fato, o Ministério Público recebe o fato, o CREAS recebe a vítima, mas a porta de entrada é o Conselho Tutelar. Então, foi questionado como isso tem chegado aqui; o que nós escutamos da comunidade lá fora... A gente percebe um avanço. (Pipa)

Cada ator no processo de estruturação de suas atribuições necessita, a partir de sua singularidade, qualificar-se para a atuação profissional que se torna um fator de proteção às crianças e aos adolescentes, mas também aos profissionais responsáveis pelo atendimento do fato. Assim, a formação e a qualificação devem ser constantes e permanentes à preparação ao trabalho⁷⁶, de forma que haja atuação na generalidade, como visto na escuta especializada desenvolvida por toda a rede e na especificidade, quando se refere à atenção direta no Complexo de Escuta Protegida.

[...] o relato da criança ou do adolescente será realizado com a equipe especializada do núcleo de escuta, seja como depoimento policial no núcleo ou por meio do processo judicial com a equipe apropriada do complexo. (Ono um)

https://atos.cnj.jus.br/files//recomendacao/recomendacao_33_23112010_22102012173311.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

⁷⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. *Profissionais que atuarão no complexo de escuta protegida iniciam nova etapa de formação em depoimento especial e entrevista forense*. Vitória da Conquista, BA, 4 out. 2021. Disponível em: <https://www.pmvc.ba.gov.br/profissionais-que-atuarao-no-complexo-de-escuta-iniciam-nova-etapa-de-formacao-em-depoimento-especial-e-entrevista-forense/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁷⁵ MALAQUIAS, Jéssica Vaz. *Análise de práticas profissionais de conselheiros tutelares: o trabalho com crianças e adolescentes em situação de violação de direitos*. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31369/1/2017_J%c3%a9ssicaHelenaVazMalaquias.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.

⁷⁶ MILANI, Rute Grossi; LOUREIRO, Sonia Regina. Famílias e violência doméstica: condições psicossociais pós ações do conselho tutelar. *Psicologia ciência e profissão*, v. 28, n. 1, p. 50-67, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/KCDsyNbbpcm mg4V4vyPDhBH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 out. 2022.

No que concerne à especificidade, o curso de Depoimento Especial teve a participação restrita de profissionais que atuavam diretamente ouvindo crianças e adolescente na estrutura física do Complexo de Escuta nos casos de depoimentos policiais ou judiciais, cujo público-alvo foram os profissionais ligados ao judiciário (Juizes, Promotores de Justiça, Defensores Públicos), à segurança pública (Delegados) e aos entrevistadores forenses.

O curso de escuta protegida foi para a rede de proteção. Já o curso de depoimento especial foi só para as pessoas que iriam atuar no Complexo de Escuta Protegida. Então, assim, de psicóloga tinha eu e mais 3 psicólogas e o resto foram operadores do direito: Juizes, delegados, teve alguns conselheiros tutelares, o pessoal da defensoria. (Amarelinha)

No entanto, para que haja a implantação e implementação de um equipamento que cumpre a Lei de Escuta Protegida sancionada no país, faz-se necessário o fortalecimento da rede, com a atuação profissional qualificada nos cuidados necessários às crianças e aos adolescentes vítimas de diversas formas de violência, dentre elas a violência sexual⁷⁷, que se torna um desafio, por perpassar não apenas por questões estruturais e procedimentais, mas envolver pessoas, propósitos e, principalmente, prioridade dos entes públicos. Dessa maneira, com base nos relatos e no arcabouço teórico apresentado quanto ao depoimento especial e a escuta especializada, verificou-se que a formação profissional foi e será a essência, não apenas para o pronto atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas ou testemunhas de violências, mas, para que esses mesmos atores introjetem, em seu papel, a disseminação para a sociedade do compromisso de todos para garantir proteção aos direitos previstos na Constituição Federal, no ECA e na Lei n.º 13.431/2017.

4 Considerações finais

Adentrar na seara de violação dos direitos de crianças e adolescentes trouxe uma aproximação não apenas ao aparato legal existente no Brasil, mas permitiu também ratificar as limitações inerentes às experiências da atenção prestada à essa população.

Ao ser apresentada as nuances do fazer profissional na atuação com crianças e adolescentes, evidenciou-se que o seu agir em qualquer ponto da rede de proteção, de forma isolada, não consegue abarcar a complexidade do lidar com fatores de impactos físicos e psicológicos que envolvem um ser em desenvolvimento, vítima de violências, principalmente por se tratar de fatores em que a Lei, por si só, não modifica a realidade vivenciada por esses indivíduos, por estarem relacionados não apenas à necessidade de mudança do comportamento humano, mas de mitigar os danos trazidos pelos traumas.

Além disso, o olhar singular, de proteção e cuidado, para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, no âmbito jurídico, não é remetido somente na contemporaneidade, mas advém de necessidades longínquas, cujas leis voltadas a crianças e adolescentes sequer existiam. Contudo, após o surgimento dessas leis, observou-se a peculiaridade da conduta profissional de generalização dos casos, mesmo mediante a especificidade do público atendido. Por consequência, encontrou-se o lócus de intervenção pujada pela Lei 13.431/2017 com previsão de mudanças que extrapolam o campo jurídico e se abrem para as trocas vislumbradas na interdisciplinaridade com a corresponsabilização de todos.

Posto isto, o estudo, ao analisar o antes e o depois da implementação da Lei de Escuta Protegida, a partir da criação de um Complexo para tal fim, possibilitou entender o quão desafiador é atuar com a subjetividade presente por trás das diversas violências que vitimizam e traumatizam crianças e adolescentes, assim como

⁷⁷ TOMAZ, Marcilea; RITTI, Rosalinda Carneiro de Oliveira. Reflexões de profissionais sobre violência sexual contra crianças: escola como espaço de prevenção, denúncia e promoção de cuidado. *Instrumento: Revista de Estudo e Pesquisa em Educação*, Juiz de Fora, v. 22, n. 3, p. 440-459, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/revistainstrumento/article/view/29342>. Acesso em: 13 out. 2022.

impactam a saúde de profissionais que atuam nessas realidades, haja vista a violência indireta trazida àqueles que são receptores dos fatos narrados, que se sensibilizam por serem, antes de profissionais, seres humanos.

Outrossim, reações de repulsa e desaprovação, por parte dos profissionais quanto às condutas utilizadas nos modelos clássicos e tradicionais, estiveram presentes e fazem-se necessárias, pois ratificam a razão de relutarem às condições historicamente sedimentadas pelo processo revitimizante, às vezes incorporado pelos serviços que deveriam prover a proteção, caracterizados por ações individualizadas, setorializadas, burocratizadas e hierarquizadas, com raras interações diretas presente nessa estrutura pertencente à rede.

Assim, a partir de uma nova leitura do contexto e atendimento do cuidado integral à essas vítimas ou testemunhas, foi possível aos atores envolvidos na tentativa de garantia de direitos terem o maior foco em mudanças e transformações, que se constroem por meio da colaboração trazida pelo envolvimento conjunto dos diferentes setores.

Nesse cenário, o estudo também reforça que o Complexo de Escuta Protegida não é só um equipamento pronto e acabado, mas que se desenvolve sustentado por um projeto que busca englobar profissionais em todos os pontos da rede de proteção integral às crianças e aos adolescentes, dos quais incluem: escolas, unidades de saúde, serviços comunitários, unidades da segurança pública, serviços pertencentes ao judiciário e a sociedade como um todo. Para tanto, requer posicionamentos que modifiquem intervenções e condutas revitimizantes das situações vivenciadas por crianças e adolescentes na posição de vítimas ou testemunhas de violações de direitos.

Desse modo, a articulação e o interesse da gestão pública municipal para a mobilização e o envolvimento dos diversos serviços da rede de proteção, se testificou como critério singular para tornar viável a implantação e implementação de um equipamento como esse. Como estratégia para cumprir a Lei de Escuta Protegida, iniciou-se a mobilização e a articulação da gestão e dos profissionais representantes dos pontos de atenção à criança e ao adolescente vítimas de violência para formação dos profissionais atuantes no sistema de garantia de direitos, realizada mediante parcerias institucionais com a *Childhood* Brasil e a Unicef, que lutam pela defesa desses direitos, legitimados na Lei de Escuta Protegida.

Assim, ao proporcionar a formação dos profissionais na escuta especializada e no depoimento especial da rede de proteção, qualificou equipes no município, com multiplicadores e executores dessa política, mobilizando a construção de um modelo que direciona fluxos e estratégias, provenientes de estudos e práticas diárias, para melhor acolher o sofrimento vivenciado por crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.

Ademais, faz-se pertinente ressaltar a impressão trazida a partir de observações e relatos coletados, em que a intenção dos profissionais não esteve voltada, unicamente, para a busca da verdade dos fatos para o cumprimento da lei, mas prioritariamente com intuito de preservar a vida e minimizar os traumas vivenciados pelas vítimas ou testemunhas.

Por fim, ficam alguns desafios e reflexões para o amadurecimento do serviço proposto, como a necessidade de formação em Escuta Especializada para todos os profissionais dos serviços que atuam diretamente com crianças e adolescentes, a fim de identificar e direcionar as vítimas de violência, o mais breve possível. E, não menos importante, a atenção aos danos causados à saúde mental dos profissionais atuantes nessa rede, cujos impactos trazidos na escuta do que é vivenciado por crianças e adolescentes extrapolam o saber apreendido na formação profissional, que o fez estar na posição que ocupa, como conselheiro tutelar, juiz, promotor, defensor, advogado, gestor ou mesmo entrevistador forense.

Referências

- ALEIXO, K. C. A extração da verdade e as técnicas inquisitórias voltadas para a criança e ao adolescente. *Psicologia Clínica*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 103-111, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pc/v20n2/a08v20n2.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.
- AMATUCCI, Marcos. *Perfil do administrador brasileiro para o Século XXI: um enfoque metodológico*. 2000. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12132/tde-08112010-174044/Publico/TeseMarcosAmatucci.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.
- ARAUJO, Juliana Moyzés Nepomuceno; DEMERCIAN, Pedro Henrique. O depoimento especial e a prevenção da revitimização. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, v. 19, p. 128-159, 2021. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/455. Acesso em: 14 fev. 2023.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AZAMBUJA, Maria Regina Fay. *Inquirição da criança vítima de violência sexual: proteção ou violação de direitos?* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.
- BIDARRA, Zelimar Soares; GREGORIO, Franciele Jaqueline. Configurações da violência psicológica contra crianças e adolescentes no município de Toledo (PR). *Informe Gepec*, v. 12, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/1810/1461>. Acesso em: 25 mar. 2022.
- BRASIL [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília/DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Guia prático para implementação da política de atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência*. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/capas/2019/14-08_LIVRO_ESCUTA_PROTEGIDA.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes. *Resolução CONANDA 113/2006, de 19 de abril de 2006*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>. Acesso em: 15 out. 2022.
- BRASIL. *Decreto n. 9.603, de 10 de dezembro de 2018*. Regulamenta a Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9603.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.
- BRASIL. *Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990*. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Convenção sobre os direitos da criança. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em: 18 fev. 2023.
- BRASIL. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990.
- BRASIL. *Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017*. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 19 jun. 2022.
- BRASIL. *Lei n. 14.340, de 18 de maio de 2022*. Altera a Lei n. 12.318, de 26 de agosto de 2010, para modificar procedimentos relativos à alienação parental, e a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, 2022. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/6728/1/LEI_2022_14340.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Boletim Epidemiológico n. 27: análise epidemiológica da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, 2011 a 2017*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/biblioteca/boletim-epidemiologico-no-27/>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. *Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas*. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/crianca-e-adolescente/violencia-contra-criancas-e-adolescentes-analise-de-cenarios-e-propostas-de-politicas-publicas-2.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victória. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

CHILDHOOD. *Crianças e adolescentes mais protegidos contra violência: lei 14.431/2017 garante escuta protegida e evita a revitimização*. Brasil, 2017. Disponível em: https://www.childhood.org.br/iolência/crianc%CC%A7a_adolescentes_protegidos_contra_violencia.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em Ciências Humanas Sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *A oitava de crianças no Poder Judiciário brasileiro: estudo com foco na implementação da Recomendação n. 33/2010 do CNJ e da Lei n. 13.431/2017: relatório analítico propositivo*. Brasília: CNJ, 2019. (Justiça Pesquisa). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/efd93a2e429d1b77e6b35d5628ee9802.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

CONSELHONACIONALDEJUSTIÇA. *Recomendação n. 33*. Ministro Cesar Peluso. Brasília, 23 nov. 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files//recomendacao/recomendacao_33_23112010_22102012173311.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Termo de Cooperação Técnica n. 1*. Ministra Carmem Lúcia. Brasília, 6 abr. 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/04/8477e2544d55c9c3c973b3322dbd5a48.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. *Método de pesquisa em administração*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.

DOMINGUES, Ivan. *O grau zero do conhecimento: o problema da fundamentação das ciências humanas*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1991.

GONÇALVES, Itamar Batista; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; COSTA, Patricia de Sousa. A revitimização de crianças e adolescentes no Sistema de Garantia de Direitos (SGD). In: SANTOS, Benedito Rodrigues dos; GONÇALVES, Itamar Batista (org.). *Escuta protegida de crianças e de adolescentes vítimas ou testemunhas de violências: aspectos teóricos e metodológicos: guia de referência para capacitação em escuta especializada e depoimento especial*. Brasília: Universidade Católica de Brasília; São Paulo: Childhood Brasil, 2020. p. 71-83.

HEERDT, Fábio Vieira. A escuta protegida e a ponderação entre os bens jusfundamentais do acusado e do ofendido no Processo Penal: adoção do depoimento especial para suprimento da insuficiência. In: POTTER, Luciane; HOFFMEISTER, Marcell V. (org.). *Depoimento especial de crianças e adolescentes: quando a multidisciplinaridade aproxima os olhares*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 81-89.

HISPAGNOL, Isabela Garcia Rosa. *O impacto de uma situação potencialmente traumática na Relação de cuidados, sob a perspectiva da teoria do apego*. 2017. Tese (Doutorado em Psicologia Clínica) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20564/2/Isabela%20Garcia%20Rosa%20Hispanol.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília: PNUD Brasil, 2013. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br. Acesso em: 11 out. 2021.

JUNGES, Lisiane; CASTRO, Matheus Felipe de. Proteger ou punir? O depoimento especial de crianças e adolescentes e os dilemas de proteção integral. *Revista em Tempo*, v. 21, n. 1, p. 48-67, ago. 2021. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3273>. Acesso em: 23 out. 2022.

KEMPE, C. H. Sexual abuse, another hidden pediatric problem: the 1977. *Pediatrics*, v. 62, n. 3. p. 382-389, 1978.

LEAL, Fabio Gesser; SOUZA, Klauss Corrêa de; SABINO, Rafael Giordani. *Comentários à lei da escuta protegida: lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2018.

LIMA, Renata Mantovani; POLI, Leonardo Macedo; SÃO JOSÉ, Fernanda. A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 313-329, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4796/pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

LOPES, J. V. L. *Alienação parental: consequências psicológicas*. 2020.

MALAQUIAS, Jéssica Vaz. *Análise de práticas profissionais de conselheiros tutelares: o trabalho com crianças e adolescentes em situação de violação de direitos*. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31369/1/2017_J%c3%a9ssicaHelenaVazMalaquias.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.

MARCIEL, Ana Carla Seibel *et al.* An analysis of the special testimony and specialized listening as mechanisms for the preservation of children and adolescents victims of sexual violence. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 8, e19910815751, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/15751>. Acesso em: 13 out. 2022.

MILANI, Rute Grossi; LOUREIRO, Sonia Regina. Famílias e violência doméstica: condições psicossociais pós ações do conselho tutelar. *Psicologia Ciência e Profissão*, v. 28, n. 1, p. 50-67, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/KCDsyNbbpcmmg4V4vyPDhBH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 out. 2022.

MINAYO, M. C. S. *O Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

MONTANHOLI, Emily de Paula. Da inferioridade à doutrina de proteção integral: a construção dos direitos infantojuvenis no Brasil. *Cadernos de Direito da Criança e Adolescente*, v. 3, 2021. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/DCA/article/download/1114/917>. Acesso em: 24 out. 2022.

PIOVESAN, Josieli *et al.* *Psicologia do desenvolvimento e da aprendizagem*. Santa Maria, RS: UFSM, NTE, 2018. *E-book*. Disponível em: https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/07/MD_Psicologia-do-Desenvolvimento-e-da-Aprendizagem.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.

PLATTI, Vanessa Borges *et al.* Violência sexual contra crianças: autores, vítimas e consequências. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 4, p. 1019-1031, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018234.11362016>. Acesso em: 13 out. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. *Profissionais que atuarão no complexo de escuta protegida iniciam nova etapa de formação em depoimento especial e entrevista forense*. Vitória da Conquista, BA, 4 out. 2021. Disponível em: <https://www.pmvc.ba.gov.br/profissionais-que-atuarao-no-complexo-de-escuta-iniciam-nova-etapa-de-formacao-em-depoimento-especial-e-entrevista-forense/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. Secretaria Municipal de Saúde. *Plano Municipal de Saúde 2014-2017*. Vitória da Conquista, BA, 2018.

REINACH, S.; BURGOS, F. Violência contra Crianças e Adolescentes no Brasil: a urgência da parceria entre educação e segurança pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, São Paulo, v. 15, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos *et al.* *Escuta de crianças e adolescentes em situação de violência sexual: aspectos teóricos e metodológicos*: guia para capacitação em depoimento especial de crianças e adolescentes. Brasília: EdUCB, 2014. Disponível em: <https://www.childhood.org.br/publicacao/guia-de-referencia-em-escuta-especial-de-criancas-e-adolescentes-em-situacao-de-violencia-sexual-aspectos-teoricos-e-metodologicos.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos; GONÇALVES, Itamar Batista (org.). *Escuta protegida de crianças e de adolescentes vítimas ou testemunhas de violências*: aspectos teóricos e metodológicos: guia de referência para capacitação em escuta especializada e depoimento especial. Brasília: Universidade Católica de Brasília; São Paulo: Childhood Brasil, 2020. Disponível em: https://www.childhood.org.br/publicacao/crianc%CC%A7a_adolescentes_protetidos_contra_violencia.pdf. Acesso em: 18 nov. 2021.

SANTOS, Carla Guacira Rocha Pessoa de Araújo. *Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*: uma análise sobre o Município de Porto Real/RJ. TCC (Especialização em Garantia dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente) - Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/32088/1/2022_CarlaGuaciraRochaPessoaDeAraujoSantos_tcc.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

SILVA, J. C. F.; GONÇALVES, S. M. M. Perfil da violência contra crianças e adolescentes segundo registros do Conselho Tutelar de um município da Baixada Fluminense. *Revista Mosaico*, v. 10, n. 2, 2019. Disponível em: <http://editora.universidadedevassouras.edu.br/index.php/RM/article/view/1931>. Acesso em: 23 fev. 2022.

SILVA, Raimunda Magalhães da; BEZERRA, Indara Cavalcante; BRASIL, Christina César Praça; MOURA, Escolástica Rejane Ferreira. *Estudos qualitativos*: enfoques teóricos e técnicas de coletas de informações. Sobral: Edições UVA, 2018.

TOMAZ, Marcilea; RITTI, Rosalinda Carneiro de Oliveira. Reflexões de profissionais sobre violência sexual contra crianças: escola como espaço de prevenção, denúncia e promoção de cuidado. *Instrumento*: Revista de Estudo e Pesquisa em Educação, Juiz de Fora, v. 22, n. 3, p. 440-459, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/revistainstrumento/article/view/29342>. Acesso em: 13 out. 2022.

VIANA, M. P. *Escuta protegida de crianças e adolescentes pelo CREAS*: proteção ou revitimização? Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.mestrado-profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/marcia-padua-viana.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

WAIKAMP, Vitória; SERRALTA, Fernanda Barcellos. Repercussões do trauma na infância na psicopatologia da vida adulta. *Ciências Psicológicas*, v. 12, n. 1, p. 137-144, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4595/459555547014/html/>. Acesso em: 16 fev. 2023.

YIN, R. K. *Estudo de caso*: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZANELLA, Maria N.; LARA, Angela M. de. O Código de Menores de 1927, o direito penal do menor e os congressos internacionais o nascimento da justiça juvenil. *Revista Angelus Novus*, v. 6, n. 10, p. 105-128, 2015.

The logo for CEUB (Centro de Educação Universitária de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, modern, white building with a prominent, abstract, curved facade. In the foreground, a large, white, seated female statue is visible. The building is surrounded by a green lawn and a body of water. The sky is blue with scattered white clouds. The overall scene is bright and clear.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Políticas de segurança pública
na Região Metropolitana de
Campinas**

**Public safety policies in the
Metropolitan Campinas Region**

José Ferdinando Ramos Ferreira

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Políticas de segurança pública na Região Metropolitana de Campinas*

Public safety policies in the Metropolitan Campinas Region

José Ferdinando Ramos Ferreira**

Resumo

Neste artigo, buscou-se compreender os possíveis cenários de atuação coordenada em segurança pública na Região Metropolitana de Campinas (RMC), para a redução dos crimes e prevenção da violência. Para tanto, adotaram-se os procedimentos metodológicos: estudo bibliográfico acerca da teoria e conceito jurídico de política pública, realização de análise documental para identificar o substrato jurídico que regula a articulação entre os órgãos de segurança pública, e acompanhamento das reuniões da Câmara Temática de Segurança Pública da Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP), seguidas de entrevistas com gestores e comandantes de guardas municipais dos vinte municípios que compõem a RMC. Do exercício da função precípua da área de segurança pública e dos arranjos político institucionais podem emergir entraves ao desenvolvimento de reformas consistentes no sistema de segurança pública municipal e macrorregional. Portanto, se reforça a necessidade de consolidação de boas práticas que não ofendam os direitos individuais associados à mudança do paradigma do controle externo da atividade policial.

Palavras-chave: segurança pública; crime; macrorregião; violência; norma infraconstitucional; avaliação de políticas públicas.

Abstract

This article aimed to study possible scenarios for coordinated action in public safety in the Metropolitan Campinas Region (RMC) for the reduction of crimes and prevention of violence. To this end, the following methodological procedures were adopted: a bibliographical study on the theory and legal concept of public police, carrying out of document analysis to identify the legal substrate that regulates the articulation between public safety bodies, and monitoring of meetings of the Thematic Chamber of Public Safety of the Metropolitan Agency of Campinas (AGEMCAMP) followed by interviews with managers and commanders of municipal guards from the twenty municipalities that make up the RMC. Exercise of the primary function of the public safety area and institutional political arrangements barriers to the development of consistent reforms in the municipal and macro-regional public safety system may emerge. Therefore, it reinforces the need to conso-

* Recebido em: 14/01/2023.
Aprovado em: 09/09/2024.

** Doutor em Saúde Coletiva pela Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas (FCM/Unicamp), Especialista em Gestão em Segurança Pública pelo Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CAES/PMESP) e Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/Unicamp). Pesquisador Colaborador no Observatório de Violência e Segurança Pública e Penitenciária do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (OBSEG-NEPP/Unicamp).
E-mail: ferdinando_ramos@yahoo.com.br.

lidate good practices that do not offend individual rights associated with changing the paradigm of external control of police activity.

Keywords: public safety; crime; macro region; violence; infraconstitutional norm; evaluation of public policies.

1 Introdução

As distintas dimensões do Sistema de Segurança Pública no Brasil que se interpenetram — a saber, a investigação das causas da violência e as dinâmicas do crime, os desenhos estruturais das organizações policiais e a sua interação com o Ministério Público, com o Sistema Judiciário, com o público, com os modelos de policiamento, as lógicas político-sociais da economia do sistema de justiça criminal e as molduras institucionais normativas e Planos Nacionais, programas e políticas públicas dos estados — dizem respeito às formas de constituição do Estado, bem como de modos de governança na busca por um modelo democrático operacional que efetive o direito social à segurança (art. 6º, *caput* da CRFB/1988).

O Estado é o provedor da segurança pública, e expressa, no art. 6º da Constituição Federal de 1988, o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Trata-se de um arranjo institucional, político e jurídico de Segurança Pública que se apresenta como problema na sua capacidade de integração federativa, decisória, de fluxo de trabalhos e de ações conjuntas, e de gestão entre órgãos e pessoas. E essa complexidade ocorre desde o âmbito policial, não redutível ao cumprimento de alguma lista de boas práticas ou procedimentos¹, mas também pela identificação das esferas e limites da ação governamental de controle orçamentário e instâncias de avaliação e monitoramento da qualidade decisória governamental e dos órgãos policiais.

No domínio da governança² em segurança pública, depara-se a necessidade de pautar suas ações nas boas práticas, com vistas ao equilíbrio de poder entre os envolvidos e partícipes (governantes, gestores, servidores e cidadãos), de tal sorte que haja a prevalência do bem comum sobre os diversos interesses, de pessoas ou grupos³.

Nesse sentido, a governança em segurança pública se assenta na gestão da continuidade de programas e de possível unificação em inteligência. O desafio é a resiliência em ambiente volátil sobre o qual se inscreve a gestão de prevenção de conflitos e proposições à sociedade, de gestão de cenários em contextos distintos (sociais, econômicos, políticos e institucionais), no exercício da gestão de planejamento e de planos de comando unificado. E esse debate perpassa pelas corporações policiais num cenário em que elas são, ao mesmo tempo, a arena decisória onde se passa a aceitação da linguagem do Ministério Público e do Judiciário.

Concomitantemente, a governança pública em segurança pública se torna um esforço para o qual as políticas públicas podem estar expostas em normativas constitucionais, em leis ou por normas infralegais referendadas por decretos, portarias e por instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público⁴.

¹ BAYLEY, David; SHEARING, Clifford. *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*. Washington: National Institute of Justice, 2001.

² Compreendida enquanto forma de exercício do poder, na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país a qual se conforma interagindo acordos e ações entre cidadãos e atores privados, e criando oportunidades sociais dentro das quais estas atividades governativas ocorrem.

³ MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

No que se refere à Teoria Jurídica das Políticas Públicas, há três camadas governamentais.

A primeira, macroinstitucional compreende a determinação da política governamental; a segunda mesoinstitucional, diz respeito ao arranjo institucional, e a terceira, microinstitucional, refere-se à execução da política pública e o papel dos indivíduos na ação governamental. A segunda é a camada central que deve ser verificada neste artigo, posto que trata da juridificação da política.

O primeiro documento a considerar a mesoinstitucionalidade para a natureza das políticas públicas de segurança no âmbito do exercício e emprego da força contra fatores criminosos foi o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) de 2001, o qual originou o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps)⁵. Segue-se, a partir de então, o Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), em 2006; o Programa Brasil Mais Seguro, em 2012 e, em 2015, o Plano Nacional de Redução de Homicídios (PNRH), estabelecendo ações estratégicas para territórios de maior concentração de homicídios, integração de políticas públicas, mobilização e participação social e articulação com entes federados.

Consoantes com a política de segurança pública do governo federal, várias prefeituras brasileiras têm se articulado, institucionalmente, desde o início do século XXI para a criação de órgãos gestores próprios e instrumentos estatais de planejamento da política de segurança pública⁶.

Nesse sentido, o problema consistiu, previamente, na ausência de uma padronização para as ações integradas de policiamento em âmbito macrorregional — e municipal — de integração entre as forças de segurança para ações de combate ao crime e prevenção da violência, respeitando as especificidades territoriais dos municípios e de macrorregião, posto que exige esforços de gestão pública e sobretudo de comprometimento político.

Nesse sentido, analisam-se, no presente artigo, as possibilidades de integração entre iniciativas macrorregionais que se estruturam na prática, e quais seriam os obstáculos para a maior efetividade das políticas de integração entre municípios e os caminhos possíveis para seu aprimoramento.

Para responder à problemática, encaminhou-se um questionário entre os meses de agosto e setembro de 2022, com questões abertas, fechadas e semiestruturadas aos gestores municipais na condição de exercício de função de secretários municipais de segurança pública e aos comandantes de guardas municipais das cidades que compõem a Região Metropolitana de Campinas (RMC), a saber, Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

O questionário procurou estabelecer a correlação entre município e segurança pública, segurança pública e guarda municipal e segurança pública integrada na região metropolitana de Campinas.

Por meio da síntese do questionário, buscou-se identificar: (i) o que vem sendo feito nos municípios em termos de proteção à violência e combate ao crime, (ii) quais ações de prevenção a violências teriam o potencial de ser implementadas e (iii) as possíveis cenas de atuação de uso coletivo para a segurança pública na Região Metropolitana de Campinas.

Em termos metodológicos, um município pode ter respondido a mais de uma alternativa de cada questão e, nesse sentido, o resultado percentual de determinada questão informada nos gráficos pode totalizar valores acima de 100%.

⁵ O Piaps teve a missão de fortalecer os programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente criminosos.

⁶ DELGADO, Leticia Fonseca Paiva. O papel dos Planos Nacionais de Segurança Pública na indução de políticas públicas municipais de segurança. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 10-31, fev./mar. 2022.

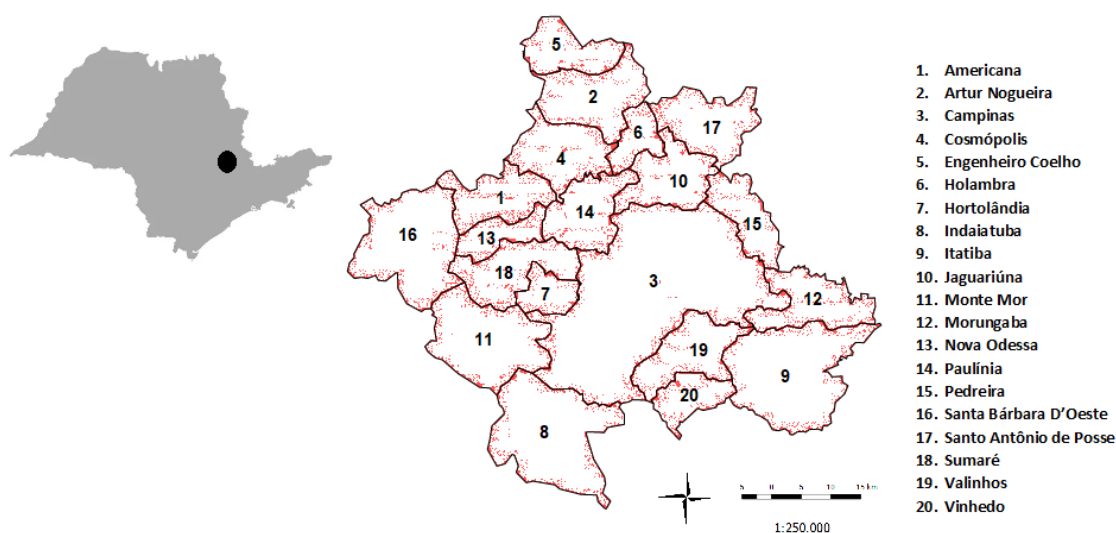
Apresenta-se o resultado do estudo com base nos seguintes subtópicos: “Substrato jurídico que regula a articulação entre os órgãos de segurança pública na Região Metropolitana de Campinas”, “Estatística Criminal da Região Metropolitana de Campinas”, “Orçamento de Segurança Pública nos municípios da Região Metropolitana de Campinas”, “Municípios da RMC e Segurança Pública”, e “Segurança Pública Integrada na Região Metropolitana de Campinas”. Ao final do artigo, apresentam-se algumas conclusões sobre políticas de segurança pública no espaço e tempo histórico apontando alguns limites e possibilidades de confecção de um projeto de segurança compartilhada na RMC.

2 Resultado/Desenvolvimento

2.1 Substrato jurídico que regula a articulação entre os órgãos de segurança pública na Região Metropolitana de Campinas (RMC)

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) foi criada pela Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000, que criou o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, autorizando o Poder Executivo a instituir entidade autárquica. Essa macrorregião localiza-se no estado de São Paulo, região sudeste do Brasil, conforme a figura 1.

Figura 1 – Região Metropolitana de Campinas/São Paulo



Fonte: base vetorial cartográfica contínua do IBGE. Elaboração própria.

Sabe-se que o envolvimento dos municípios e de macrorregiões no tema da Segurança Pública vem crescendo como marco institucional presente na Constituição Federal de 1988, de contenção do crime e prevenção da violência.

O regime de colaboração na área de segurança pública da Região Metropolitana de Campinas (RMC) está pactuado na Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP), por meio da Câmara Temática de Segurança Pública.

A mesma Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000, constituiu o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas⁷.

A rigor, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (Fundocamp) é formado por repasses das 20 cidades e do governo do Estado, e está vinculado à AGEMCAMP. A área de aplicação dos recursos abrange o interesse comum dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Campinas⁸.

O Conselho Deliberativo e Normativo é composto por um representante de cada Município que integra a Região Metropolitana de Campinas e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum, nos termos do art. 3º da Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000.

Vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do estado de São Paulo, a AGEMCAMP foi criada por meio da Lei n.º 946/2003, com sede e foro no município de Campinas, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum na RMC, composta pelos municípios de Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo⁹. Quanto ao regulamento dessa autarquia, é possível identificá-la no DEC n.º 49.305 de 28/12/2004.

O art. 12 da Lei n.º 870, de 19 de junho de 2000 confere ao Conselho de Desenvolvimento o poder de constituir Câmaras Temáticas (CTs) para as funções públicas de interesse comum e Câmaras Temáticas Especiais, voltadas a um programa, projeto ou atividade específica, como subfunção entre as funções públicas definidas pelo Colegiado.

A constituição da Câmara Temática de Segurança Pública está prevista no art. 10, § 3º da referida Lei, asseverando que o atendimento social engloba, entre outras, as funções saúde, educação e planejamento integrado da segurança pública. E, no art. 20, item III está reservada a autarquia a elaboração de planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução¹⁰. Nesse percurso jurídico político, a CT Segurança Pública constituiu-se pela Deliberação CD-RMC N.º 003.02.¹¹

Em relação às ações interinstitucionais de combate à criminalidade na RMC, desde 2013, houve demandas pontuadas pelos municípios, entre as quais se destaca o treinamento de policiais da RMC pelo Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE) da Polícia Militar do Estado de São Paulo em operações de risco¹².

Em adição, disponibilizaram-se aos municípios as informações do Sistema de Informações Criminais (Infocrim)¹³, em parceria com a Secretaria de Estado da Segurança, bem como a oferta de cursos de aprimoramento às Guardas Municipais. Esse último tópico tem por finalidade potencializar informações e fontes

⁷ SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000*. Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2000/original-lei.complementar-870-19.06.2000.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

⁸ SÃO PAULO (Estado). Agência Metropolitana de Campinas. *O que é Fundocamp?*. [2022?]. Disponível em: <https://agemcamp.sp.gov.br/quem-somos/fundocamp/>. Acesso em: 1 out. 2022.

⁹ SÃO PAULO (Estado). Agência Metropolitana de Campinas. *O que é Agemcamp?*. [2022?]. Disponível em: <https://agemcamp.sp.gov.br/quem-somos/>. Acesso em: 1 out. 2022.

¹⁰ SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000*. Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2000/original-lei.complementar-870-19.06.2000.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

¹¹ SÃO PAULO (Estado). Agência Metropolitana de Campinas. *Câmaras temáticas*. [2022?]. Disponível em: <https://agemcamp.sp.gov.br/sobre-a-rmc/camaras-tematicas/>. Acesso em: 26 set. 2022.

¹² Matéria disponibilizada no sítio da Prefeitura de Campinas/SP, em 06/08/2013: CAMPINAS. *Gabinete de Segurança faz balanço das ações desenvolvidas*. 6 ago. 2013. Disponível em: <https://portal.campinas.sp.gov.br/noticia/19890>. Acesso em: 26 set. 2022.

¹³ O INFOCRIM contém os dados dos feitos registrados perante a Polícia Civil do Estado de São Paulo no âmbito dos Boletins de Ocorrência das Delegacia.

articuladas para áreas específicas (Detecta, Infocrim-SSP; ou Viva/Notificação de Violências-Ministério da Saúde¹⁴), num quadro em que há ausência de políticas integradas de segurança. Informou-se, ainda, a regionalização de vagas para delegados da Polícia Civil e para a Superintendência Técnico-Científica, que envolve o Instituto Médico-Legal e o Instituto de Criminalística.

Em julho de 2022, o Conselho de Desenvolvimento da RMC (CDRMC) reuniu a frente de prefeitos no município de Pedreira, ocasião em que se demonstrou a preocupação com o aumento da vulnerabilidade social e com o número de moradores de rua em toda a região, bem como apresentado o projeto “Modernização do sistema de videomonitoramento da RMC”.

O referido projeto integra o sistema de monitoramento por câmeras de todas as Guardas Civis Municipais das 20 cidades da RMC, num investimento na ordem de R\$ 800 mil¹⁵. Esse recurso provém do Fundo de Segurança do órgão, para o novo sistema de monitoramento integrado, destinado à aquisição de câmeras, licenças, softwares e computadores para a atualização das centrais de monitoramento das Guardas Civis Municipais da região¹⁶.

2.2 Estatística criminal da Região Metropolitana de Campinas

O perfil criminal geográfico está posto em teorias, modelos e áreas de estudo, como a criminologia ambiental e a psicologia investigativa. Resulta disto que o fundamento teórico do perfil criminal geográfico é o desígnio de que o local do crime não é escolhido de forma aleatória, mas por meio de uma análise racional¹⁷, influenciada pelas características do ambiente físico, refletindo a personalidade e a sua vida pessoal.

Os espaços físicos densamente povoados e que se caracterizam por processos de metropolização e de expansão do tecido urbano estão marcados pela precarização de serviços urbanos, os quais se configuram num território de tensões e conflitos, e pelo fenômeno da violência, a qual não está mais restrita aos grandes centros urbanos e às populações das periferias intraurbanas mais vulneráveis, mas que se alastrou pelo interior do estado de São Paulo e por pequenas cidades¹⁸.

O recorte espacial dado por macrorregiões se efetiva, substancialmente, pela existência de um sistema de mobilidade urbana que contribui para se estabelecer um perfil de vitimização, posto que os trajetos foram projetados com vistas a otimizar viagens pendulares, entre casa-trabalho (uma prática que pode ser lida como “masculina”) e para abrir caminho prático e rápido para o transporte individual motorizado.

Nessa perspectiva, as viagens mais curtas, com trajetos menos radiais e mais sinuosos, por dentro dos bairros e fora dos picos manhã e noite, realizadas por pessoas que não têm acesso ao transporte motorizado, contribuem para se praticarem alguns tipos de crimes com estabelecimento de vítimas em potencial, como

¹⁴ O Ministério da Saúde implantou o Sistema VIVA em toda Rede de Serviços do SUS para viabilizar e divulgar informações sobre casos de violência nos segmentos populacionais e cursos da vida. O Sistema VIVA está organizado em dois componentes: a) contínuo, que integra o “Sistema de Informação de Agravos de Notificação”, por meio da notificação compulsória realizada através dos serviços de saúde, em nível nacional; b) inquérito, realizado por meio de estudo transversal, em serviços de urgência e emergência selecionados, no período de trinta dias a cada dois anos.

¹⁵ Disponível em: <https://jtv.com.br/2022/05/19/projeto-de-modernizacao-de-videomonitoramento-da-rmc/>. Acesso em: 10 out. 2022.

¹⁶ Este projeto teve início em 2018, com recursos do Fundocamp. Consultar SÃO PAULO (Estado). Agência Metropolitana de Campinas. Projetos FUNDOCAMP. *Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Legislativo*, São Paulo, ano 129, n. 67, 10 abr. 2019. Suplemento. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.com.br/Certificacao/GatewayCertificaPDF.aspx?notarizacaoID=0c762f14-bfff-45a3-9d48-ba4b51f87352>. Acesso em: 12 set. 2022.

¹⁷ BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. *The Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, mar./abr. 1968.

¹⁸ WAISELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência: homicídios e juventude no Brasil*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013. Disponível em: https://flacso.org.br/files/2020/03/mapa2013_homicidios_juventude.pdf. Acesso em: 21 out. 2022.

mulheres, pessoas em idade ativa em pontos de aglomeração (em pontos de ônibus e metrô) com possibilidade de furtos e roubos a transeuntes.

A seu turno, a progressão dos crimes ocorridos na Região Metropolitana de Campinas (RMC) pode ser verificada pelos dados expostos nas tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Crimes na RMC

Municípios	Homicídio				Latrocínio				Estupro				Roubo Outros				Roubo de Veículos			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Americana	6	6	5	8	0	1	0	0	4	7	7	4	305	232	152	195	61	39	26	40
Artur Nogueira	1	1	1	1	0	0	0	0	0	2	1	1	35	28	25	29	9	12	9	10
Campinas	71	74	56	67	1	7	1	2	102	94	110	161	3.179	2.516	2.492	2.964	1.122	882	875	941
Cosmópolis	5	8	2	3	0	0	0	0	4	1	2	1	61	49	42	51	24	16	19	18
Engenheiro Coelho	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	1	9	4	8	6	4	7	2	5
Holambra	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	1	3	4	1	3	0	1	2
Hortolândia	4	11	13	13	2	0	0	0	5	8	6	4	576	330	279	484	204	118	152	199
Indaiatuba	4	1	3	2	0	1	0	0	45	31	19	36	200	147	117	116	12	21	7	12
Itatiba	2	4	5	3	0	0	0	0	10	12	16	18	119	84	92	82	40	17	14	37
Jaguariúna	2	1	0	0	0	0	0	0	5	7	12	8	74	27	36	48	23	9	11	22
Monte Mor	2	5	1	2	0	0	0	2	2	0	5	3	67	44	53	67	34	20	27	33
Morungaba	0	1	1	0	0	0	0	0	3	1	5	3	9	2	7	2	0	0	1	1
Nova Odessa	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	75	34	30	48	10	10	8	18
Paulínia	2	3	7	3	0	0	0	0	16	16	14	18	96	63	94	112	31	34	31	87
Pedreira	2	0	0	0	1	1	0	0	3	1	4	4	24	23	16	23	12	12	4	10
Santa Bárbara D'Oeste	3	3	5	3	0	0	0	0	1	4	1	2	211	157	126	132	38	38	22	31
Santo Antônio de Posse	2	0	1	1	0	0	0	0	3	1	2	2	11	11	5	12	16	4	2	4
Sumaré	8	14	16	10	0	0	0	0	14	7	3	8	437	360	425	514	139	142	110	229
Valinhos	1	2	0	3	0	0	0	0	11	7	14	9	78	62	71	80	26	27	18	22
Vinhedo	0	0	0	2	0	1	0	0	7	6	7	10	37	30	26	47	7	11	7	12

Fonte: SSP, 2022. Elaboração própria.

Na tabela 1, informa-se a progressão dos crimes praticados na RMC entre os anos de 2019 e 2022, com atentados contra a vida, incluindo com violência letal¹⁹ e crimes contra o patrimônio²⁰.

Na tabela 2, em continuidade com a Tabela 1, informa-se a ocorrência de crimes relacionados, apenas, a crimes patrimoniais²¹ nos primeiros semestres de 2019 a 2022.

¹⁹ Homicídios elevados em Campinas em relação aos demais territórios da RMC, enquanto a prática de latrocínio permanece baixa em todos os municípios que integram a RMC. Em Campinas, o crime de estupro é mais que o dobro do segundo município, Indaiatuba.

²⁰ A Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP) informa por “Roubo outros” os crimes praticados a transeuntes, comércios, residências, excetuados os roubos a banco, carga e veículos. Na RMC concentram-se em Campinas, Hortolândia, Sumaré e Americana. E “Roubo de veículos” ocorre mais de 5 vezes em Campinas em relação ao segundo município Hortolândia, e quase dez vezes mais do que ocorre em Sumaré.

²¹ Não houve ocorrência de Roubo a Bancos na RMC no período indicado, e Roubo de Carga em Campinas ocorre de duas a nove vezes mais do que em Sumaré. “Furtos outros” (praticados a transeuntes, comércios, residências, excetuados os furtos de veículos) é elevado em Campinas, Americana, Sumaré e Indaiatuba, enquanto Holambra, Morungaba, Engenheiro Coelho e Santo Antônio de Posse apresentam as mais baixas frequências, e o crescimento de furto de veículos em Sumaré apresenta crescimento de mais de quatro vezes no período.

Tabela 2 – Crime patrimonial

Municípios	Roubo a Banco				Roubo de Carga				Furto Outros				Furto de Veículos			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Americana	0	0	0	0	6	5	5	2	1.497	762	753	1.396	427	456	753	1.396
Artur Nogueira	0	0	0	0	1	0	1	0	179	150	176	143	51	51	176	143
Campinas	0	0	0	0	78	102	95	57	7.996	5.444	6.717	8.917	1.706	1.315	1.448	1.625
Cosmópolis	0	0	0	0	5	3	4	0	272	173	230	211	47	41	230	211
Engenheiro Coelho	0	0	0	0	4	0	0	0	76	52	38	39	6	3	38	39
Holambra	0	0	0	0	0	0	0	0	38	26	24	19	4	2	1	4
Hortolândia	0	0	0	0	11	13	19	14	829	580	634	712	235	208	634	712
Indaiatuba	0	0	0	0	0	4	0	0	1.005	696	886	883	77	71	63	84
Itatiba	0	0	0	0	7	9	7	14	426	301	316	400	49	38	36	32
Jaguariúna	0	0	0	0	3	2	2	1	228	138	169	282	45	47	42	48
Monte Mor	0	0	0	0	1	3	4	2	204	137	189	220	28	28	189	220
Morungaba	0	0	0	0	0	0	0	0	47	32	53	52	3	3	6	2
Nova Odessa	0	0	0	0	4	2	1	4	265	161	159	239	40	33	159	239
Paulínia	0	0	0	0	4	5	3	9	502	272	386	477	112	84	97	96
Pedreira	0	0	0	0	0	0	0	1	125	71	103	129	43	48	23	24
Santa Bárbara D'Oeste	0	0	0	0	8	3	3	3	665	573	597	690	269	250	597	690
Santo Antônio de Posse	0	0	0	0	2	0	0	1	80	64	62	62	22	12	19	7
Sumaré	0	0	0	0	32	16	16	12	1.066	764	832	1.252	244	189	832	1.252
Valinhos	0	0	0	0	13	11	8	2	421	312	263	380	138	98	109	79
Vinhedo	0	0	0	0	1	2	1	10	232	187	173	196	28	28	24	32

Fonte: SSP, 2022. Elaboração própria.

Compreende-se que a prática de crimes relacionados ao patrimônio, na sua tipificação de furtos, é elevada na maioria dos municípios, exceto em Holambra e Morungaba, e cuja prática e ocorrência pode associar-se a relação com a densidade populacional e circulação de pessoas nesses municípios — a despeito de Holambra, na sua condição de cidade turística, apresentar, sazonalmente, maior trânsito de pessoas.

Nas Tabelas 1 e 2, observa-se que os crimes contra o patrimônio são elevados, o que pode indicar a necessidade de políticas públicas mais focadas nessa área. No entanto, crimes contra a vida causam danos irreversíveis aos familiares que perderam entes queridos, o que demanda uma maior colaboração de diferentes órgãos de proteção social, em parceria com a segurança pública.

Informa-se nestas, também, o efeito da pandemia de Covid-19 na prática criminosa nos municípios da RMC. A crise sanitária começou em março de 2020 e as medidas de isolamento contra o coronavírus resultou em menor circulação de pessoas nas ruas e conseqüentemente na redução de algumas modalidades de crimes.

Compreende-se que o tema de segurança não se restringe ao combate do crime e prevenção da violência apenas à luz da segurança pública. Diz respeito a ações de segurança cidadã²² e humanitária²³, e resulta na necessidade de articulação dos equipamentos públicos intersecretariais, submetidos ao escrutínio público e em condições de se juridificar boas práticas dos diferentes atores envolvidos.

Portanto, diz respeito à adoção de medidas complexas relacionadas ao estabelecimento de normas infraconstitucionais, e da eficiência e eficácia da subfunção entre as funções públicas definidas por colegiado.

Da mesma forma, informar-se sobre os recursos empenhados (no nível federal e municipal) para a segurança pública nos municípios, bem como quais projetos estão em atividade e quais seriam potencialmente factíveis na macrorregião de Campinas.

²² Modelo que tem por finalidade a concretude da mensuração da atividade policial, associada à expansão do processo de articulação das forças da sociedade e formas de governo no combate à criminalidade.

²³ Estruturada na noção de Estado, atores não estatais e sociedade como responsáveis pelo desenvolvimento envolvidos na promoção de políticas e ações que fortaleçam a segurança e o desenvolvimento dos seres humanos.

2.3 Orçamento de segurança pública nos municípios da Região Metropolitana de Campinas

Em 2022, o orçamento destinado à Segurança Pública atingiu R\$14,42 bilhões e o total de despesas executadas para a área de atuação Segurança Pública foi de R\$5,3 bilhões, dos quais R\$3,45 bilhões dos valores executados foram destinados à Administração geral²⁴. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o gasto total de segurança pública equivaleu a 1,38% do PIB²⁵. Embora a União seja o principal arrecadador de receitas para a Segurança Pública, não é ela quem financia, majoritariamente, as políticas de segurança.

Em 2021, os 27 estados brasileiros investiram R\$157,7 bilhões em Segurança Pública, e entre 2019 e 2020, o estado de São Paulo foi o que destinou recursos, ultrapassando R\$24 bilhões em despesas com segurança.²⁶

O repasse de verbas para o setor de segurança pública destinados às ações e metas do novo sistema ocorreu pela Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), por meio da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018. Nessa lei encontram-se as ações e metas a serem replicadas por todos os órgãos brasileiros de segurança, em um âmbito nacional e cujos recursos são transferidos das Loterias Federais a partir de 2018.

Em termos de iniciativas e realização orçamentária, pode-se dizer que os convênios constituem a principal ferramenta de cooperação intergovernamental na área da segurança pública, uma vez que os recursos do FNSP somente podem ser repassados aos estados e municípios mediante o estabelecimento de convênios com o Governo Federal (Lei 13.756/18).

Cabe à União a competência para estabelecer a PNSPDS e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas (também em instrumento normativo), observando as diretrizes da política nacional.

A regulação para as iniciativas locais em segurança pública ampara-se na Portaria MJSP n.º 480/2021, a qual dispõe sobre as fases das transferências obrigatórias de recursos do FNSP, de que trata o inciso I do art. 7º da Lei n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018, aos Fundos de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal.

Por esse processo, os municípios brasileiros vêm aumentando seus gastos na área da segurança pública, inclusive com a criação de instâncias para a gestão local da violência urbana — e induzidos por Planos Nacionais de Segurança Pública para maior envolvimento municipal neste campo²⁷.

²⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Segurança pública 2022*. Brasília: Portal da Transparência 2024. Disponível em: <https://www.portaldatransparencia.gov.br/funcoes/06-seguranca-publica?ano=2022>. Acesso em: 26 jul. 2022.

²⁵ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/gastos-com-seguranca-publica/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

²⁶ Matéria publicada pela CNN Brasil, em 27/07/2021. CORSINI, Iuri. Brasil investe R\$160 bilhões em segurança, mas só R\$1,9 bilhão em inteligência. *CNN Brasil*, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-investe-r-160-bilhoes-em-seguranca-mas-so-r1-9-bilhao-em-inteligencia/#:~:text=Um%20levantamento%20feito%20pela%20CNN,destinados%20%C3%A0%20intelig%C3%A2ncia%20e%20informa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 29 jul. 2022.

²⁷ DELGADO, Leticia Fonseca Paiva. O papel dos Planos Nacionais de Segurança Pública na indução de políticas públicas municipais de segurança. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 10-31, fev./mar. 2022.

Tabela 3 – Investimento orçamentário dos municípios da RMC em Segurança Pública, LOA 2022

Município	População	Orçamento Segurança Pública (LOA/2022)	LOA-Segurança Pública/residente	Despesa LOA Administração Direta/2022	(%) LOA Seg.Púb/ Município
Artur Nogueira*	56.247	11.610.920,00	206,43	169.377.000,00	6,86
Americana	244.370	63.160.100,00	258,46	1.006.316.600,00	6,28
Engenheiro Coelho	21.712	3.297.500,00	151,87	59.747.251,00	5,52
Vinhedo	81.516	29.813.920,44	365,74	544.049.577,80	5,48
Cosmópolis	74.662	11.445.500,00	153,30	211.670.000,00	5,41
Indaiatuba	260.690	53.077.000,00	203,60	1.115.257.000,00	4,76
Nova Odessa	61.716	12.730.128,00	206,27	272.053.587,01	4,68
Jaguariúna	59.921	23.272.000,00	388,38	530.638.000,00	4,39
Monte Mor	61.707	12.004.148,00	194,53	314.250.100,00	3,82
Holambra	15.605	5.099.000,00	326,75	134.000.000,00	3,81
Paulínia	114.508	68.440.000,00	597,69	1.892.641.000,00	3,62
Santa Bárbara D'Oeste	195.278	18.875.000,00	96,66	530.399.000,00	3,56
Valinhos	133.169	19.909.500,00	149,51	598.500.000,00	3,33
Itatiba	124.254	15.045.600,00	121,09	473.240.000,00	3,18
Santo Antônio de Posse	23.742	2.879.000,00	121,26	112.035.388,00	2,57
Pedreira	48.992	4.627.200,00	94,45	233.493.305,00	1,98
Hortolândia	237.570	22.948.000,00	96,59	1.175.375.000,00	1,95
Campinas	1.223.237	98.474.397,00	80,50	5.484.820.854,00	1,80
Morungaba	13.936	315.000,00	22,60	124.060.000,00	0,25
Sumaré	289.875	582.664,87	2,01	995.563.000,00	0,06
Total	3.342.707	477.606.578,31	142,88	15.977.486.662,81	2,99

Fonte: IBGE, 2022. Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022 para os municípios da RMC, valores em Reais (R\$). *Estimado pela Audiência Pública em 24/11/2021 - Projeto de Lei nº 071/2021 que “Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Artur Nogueira para o Exercício de 2022 e dá outras providências”. Elaboração própria.

Os orçamentos anuais fixados pelos municípios²⁸ da RMC para a segurança pública ultrapassam o valor de R\$477 milhões, conforme a tabela 3.

As macropolíticas de segurança pública na RMC não prescindem de governança local. Ao contrário, elas serão impactadas pelo descompasso entre ocorrência de crime e proporcionalidade de investimento, como nos casos de Americana e Sumaré, sobretudo se considerada a perspectiva analítica da economia do crime²⁹ e do efeito colateral que se reflete das políticas seletivas que tratam da violência urbana³⁰.

Considere-se que os investimentos nas capitais e nas grandes Regiões Metropolitanas declaradas prioritárias com base nos novos planos de segurança pública, desde 1999 dificultaram a ação da criminalidade organizada, que migra para áreas de menor risco. Não obstante, alguns municípios paulistas — como em Campinas e outros da RMC, apresentaram queda muito rápida e em curto espaço de tempo nos índices de violência letal desde meados da primeira década dos anos 2000³¹. Essa constatação pode guardar relação

²⁸ Paulínia é o município que mais investe em segurança pública/*per capita*, cujo valor representa mais que o dobro do que a soma destinada pelos municípios de Americana e Artur Nogueira. Proporcionalmente, os municípios que mais destinam recursos são Artur Nogueira, Americana e Engenheiro Coelho. Americana realiza maior destinação orçamentária para segurança pública proporcionalmente na RMC, e apresenta uma das maiores frequências de crimes patrimoniais para toda a região (Tabelas 1 e 2). Os municípios que proporcionalmente destinam menos recursos da administração direta são Sumaré e Morungaba. E Sumaré apresenta volume substancial de “Roubos outros” e “Furtos outros” (Tabelas 1 e 2).

²⁹ BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. *The Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, mar./abr. 1968.

³⁰ FELTRAN, Gabriel de Santis. Valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. *Caderno CRH*, v. 27, n. 72, p. 495-512, 2014. DOI 10.1590/S0103-49792014000300004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/vgfhktWZvHTwNpV3Q6pPy4g/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2022.

³¹ FERREIRA, José Ferdinando Ramos. Homicídios e vulnerabilidades sociais nas microrregiões de Campinas/SP (2000-2017). 2020. 197 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas; Campinas, 2020.

com o gerenciamento da violência implementada por facções criminosas³², e de forma similar àquela identificada nas periferias de São Paulo³³.

2.4 Municípios da RMC e segurança pública

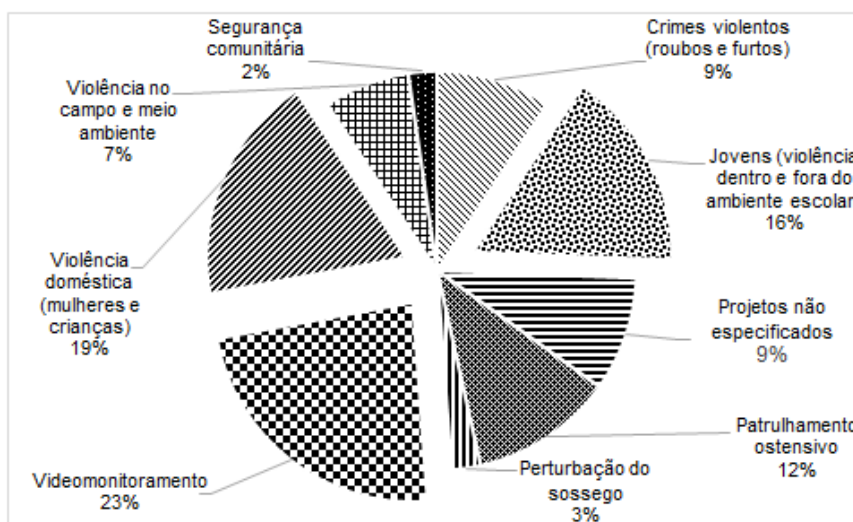
Sabe-se que a distribuição de competências entre Municípios, Estados e Governo Federal para a provisão de serviços sociais surge em meados dos anos 1990. E, além das áreas sociais, a Segurança Pública foi afetada pela não regulamentação do art. 23 da Constituição Federal – CF, que trata das atribuições concorrentes entre os entes.

Nesse sentido, a respeito da elaboração de políticas de segurança pública da região metropolitana de Campinas, coube à AGEMCAMP o papel de planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum na RMC.

Por outro lado, um fator determinante para que os municípios da RMC obtenham recursos federais para o desenvolvimento de ações em segurança pública é a entrega de planos e estratégias, adequados à contrapartida ao ente federal. Entretanto, apenas o município de Indaiatuba tem concluído o plano municipal de segurança pública. Ou seja, a despeito dos esforços para integração na RMC, é necessária a correção documental das pastas públicas de segurança municipais.

Nesse sentido, e anteriormente à identificação de quais os possíveis cenários de atuação de uso coletivo macrorregional em segurança pública, faz-se necessário verificar o que os municípios que integram a RMC possuem como experiências prévias. No gráfico 1, apresentam-se esses municípios e acredita-se que estes contribuem para iniciativas informadas no gráfico 2.

Gráfico 1 – Projetos de prevenção à violência e de combate à criminalidade desenvolvidos pela Guarda Municipal e/ou Secretaria municipal de segurança pública na RMC, 2022



Fonte: elaboração própria.

No Gráfico 1, informam-se três projetos com maior prevalência nos municípios, a saber, videomonitoramento, com ações relacionadas ao emprego de tecnologias nos diferentes territórios (23%), ações

³² WILLIS, Graham Denyer. *The killing consensus: police, organized crime and the regulation of life and death in urban Brazil*. Oakland: UCP, 2015.

³³ FELTRAN, Gabriel de Santis. Valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. *Caderno CRH*, v. 27, n. 72, p. 495-512, 2014. DOI 10.1590/S0103-49792014000300004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/vgfhktWZvHTwNpV3Q6pPy4g/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2022.

relacionadas à violência doméstica (apoiada na Lei “Maria da Penha”³⁴) e projetos relacionados à prevenção da violência entre jovens. Esses dois últimos grupos de ações dizem respeito aos atentados contra a vida e somam 35% das iniciativas informadas pelos municípios. No entanto, projetos relacionados à segurança comunitária — a qual pode contribuir para aumentar a sensação de segurança por meio de patrulhamento por aproximação — foram pouco mencionados no questionário.

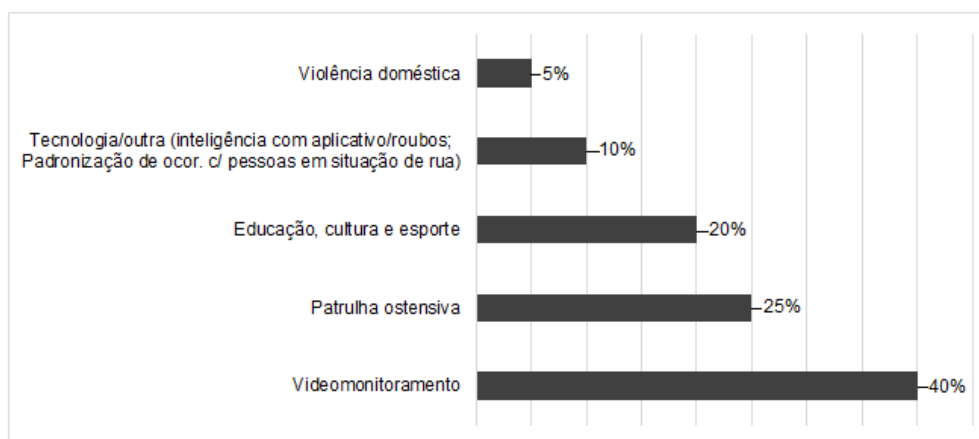
O projeto relacionado à Segurança comunitária (como “Vizinhança Solidária”³⁵) está intimamente associado à perturbação do sossego.

Quanto aos projetos não especificados, eles aparecem no questionário, associados à patrulha preventiva, proteção à população e atendimento ao público.

O patrulhamento ostensivo praticado pelas guardas municipais para contenção de crimes patrimoniais aparece em 12% das entrevistas. É possível associar os projetos de zeladoria urbana à demanda por ocorrências de roubos e furtos 9%, o que resultaria no maior foco de ações, e que, por sua vez, estaria em atenção aos crimes verificados nas tabelas 1 e 2.

O art. 144 da Constituição Federal de 1988 é restritivo ao que se concebe por segurança pública, e a responsabilidade por garanti-la recai sobre as polícias estaduais (civil, militar e corpo de bombeiros) e federal. Além disso, resulta na restrição de segurança pública como uma questão de polícia. A partir do texto constitucional, sobra pouco ou nada para a responsabilidade dos municípios quando se trata de segurança pública. No § 8º do art. 144 da CF, menciona-se, apenas, que os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Gráfico 2 – Projetos de Segurança Pública local/municipal com potencial de prevenção à criminalidade



Fonte: elaboração própria.

Destaca-se, no Gráfico 2, a possibilidade de atuação preventiva por meio de patrulhamento ostensivo e a utilização de videomonitoramento³⁶.

³⁴ Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei n.º 11.340/2006).

³⁵ Lei n.º 16.771, de 18/06/2018 institui o Programa Vizinhança Solidária, de adesão voluntária de moradores de cada rua, bairro ou região, com orientação, apoio e acompanhamento da Polícia Militar, por meio de batalhão, companhia ou outra unidade responsável pelo policiamento local (art. 2º). O representante dos moradores, ou o CONSEG, quando participante, deve informar à Polícia Militar sobre locais e horários de maior incidência de delitos na região para monitoramento e busca de redução dos indicadores criminais (art. 6º).

³⁶ Somadas ao emprego de novas tecnologias representam 75% das informações cedidas pelos gestores de segurança pública dos municípios da RMC, enquanto as experiências na utilização desses recursos aparecem em 35% das citações encontradas no gráfico 1. Adiciona-se a essas informações que algumas cidades da RMC registraram aumento no número de medidas protetivas e, entre as que mais solicitaram estão Sumaré (112%), Hortolândia (50,51%) e Santa Bárbara d'Oeste (50,17%). Municípios que apresentaram aumento são: Valinhos (38,23%), Indaiatuba (17,30%) e Americana (6,75%). Campinas seguiu na contramão desta tendência (-43,5%) em número de medidas protetivas, segundo informações extraídas do TJSP. BRITO, Sarah. Campinas tem queda de 43,5% em

Observa-se, tanto no gráfico 1 quanto no gráfico 2, o envolvimento das guardas municipais em patrulhamento ostensivo. Entretanto, o poder de polícia preventivo e ostensivo é atributo típico e exclusivo das Polícias Militares, por força do comando constitucional do art. 142, § 5º.

Por essa razão, em meados de 2022, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou que as guardas municipais não realizem abordagens e revistas. O entendimento segue a Constituição, que exclui a guarda municipal do rol dos órgãos de segurança pública (art. 144, *caput* da CRFB/1988) e limita sua atuação (Art. 144, § 8º da CRFB/1988).

O colegiado da 6ª Turma do Tribunal Superior de Justiça entendeu que a guarda apenas poderia abordar e revistar pessoas em situações absolutamente excepcionais, quando a ação se mostrar diretamente relacionada aos objetivos da corporação — como proteger o patrimônio municipal. Essa exceção, entretanto, não se confunde com permissão para realizar atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias.

2.5 Segurança pública integrada na Região Metropolitana de Campinas

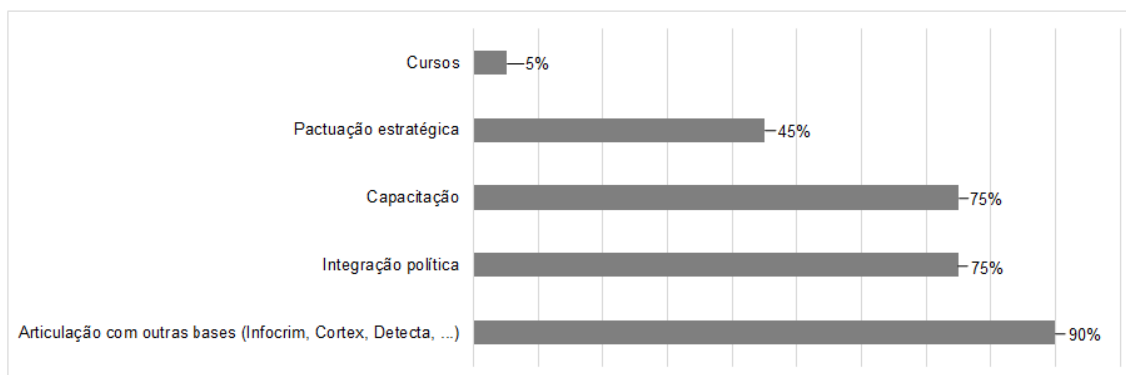
O exercício da função do Ministério da Justiça e Segurança Pública é o de coordenar e de manter sob sua a responsabilização da política de segurança pública e limita-se a conferir autonomia administrativa aos estados e municípios em relação às suas agências policiais.

A seu turno, cabe ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) — amparado juridicamente pela Lei n.º 13.675/2018 — a integração de iniciativas que promovam a prevenção e o controle qualificados da violência e da criminalidade no território brasileiro. A integração e articulação das forças de segurança no Brasil ainda estão sendo desenhadas, visando ao compartilhamento das informações para obtenção de eficácia, tanto para os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) quanto para crimes violentos sobre o patrimônio.

E a função de coordenação centralizada nesses limites reduz a excessiva politização e partidarização política das polícias pelos poderes (ilegais ou não) locais, bem como salvaguarda a pluralidade de procedimentos e práticas policiais com baixa normatividade e o fato moderador da autonomização excessiva dos policiais no exercício de sua discricionariedade.

O diagnóstico da situação da criminalidade e da violência na Região Metropolitana de Campinas (tabelas 1 e 2) aponta para implantação do já aludido Sistema Integrado de Segurança, possível somente por meio de uma rede com suporte tecnológico adequado e com sistemas de informação aderentes à necessidade da demanda identificada, o que poderia resultar no desenvolvimento de programa de formação de gestores que atuam na prevenção da violência.

Gráfico 3 – Articulação com órgãos de segurança na RMC, 2022.



Fonte: elaboração própria.

número de medidas protetivas, diz TJ. *A Cidade On Campinas*, 11 fev. 2022. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/campinas/cotidiano/Campinas-tem-queda-de-435-em-numero-de-medidas-protetivas-diz-TJ-20220211-0028.html>. Acesso em: 4 nov. 2022.

No Gráfico 3, informa-se a preocupação quase unânime por articulação de diferentes bases de informação.

O pacto estratégico e a capacitação estão intimamente relacionados ao emprego de tecnologias e a busca pela articulação de bases de dados com outras forças de segurança. E, nesse sentido, ressaltam-se, no Gráfico 3, o monitoramento veicular, curso de guarda ambiental e a base de dados (PR Federal, Cortex-Federal).

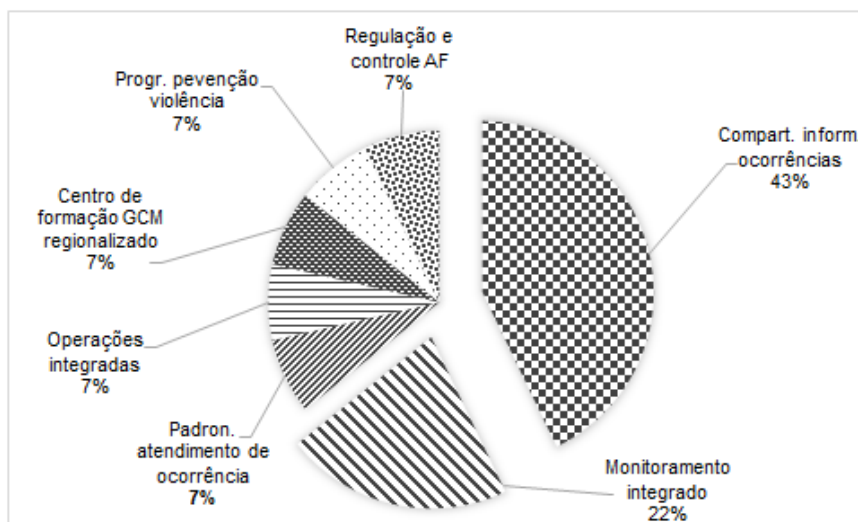
A integração federativa com autonomia dos órgãos de Segurança Pública proposta articula as ações federais, estaduais e municipais na área da Segurança Pública e da Justiça Criminal. Em consonância com essa ideia, destacam-se os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que, em cada estado, trabalham para a integração das diferentes polícias e apoiam o planejamento e monitoramento de projetos.

A articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança — polícias civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal, secretaria de segurança pública — é realizada pelos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM). Os GGIM são instâncias fundamentais à implantação do PRONASCI porque descentralizam o programa até o nível municipal, integrando representantes de órgãos estaduais, municipais e federais, para em conjunto planejarem a política local em consonância com as diretrizes federais. Nesse sentido, os GGIs se conformam por “arranjos institucionais”, regulados e modelados por meio do Direito, que articulam o plano mesoinstitucional.

Em termos de governança em Segurança Pública, o Ministério da Justiça e de Segurança Pública (MJSP) articula os entes federativos e avalia, anualmente, a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) nos termos do disposto do art. 7º do Decreto n.º 9.489, de 2018 (Decreto n.º 10.822/2021).

Não obstante, Peres *et al.* (2014) sinalizam a ausência de padrão para a implementação dessas estruturas (secretaria municipal, coordenadoria de políticas, conselho municipal de segurança, fundo municipal de segurança, plano municipal de segurança e a própria guarda municipal) e alegam que “nem sempre município que possui um órgão gestor tem também um conselho, fundo ou plano. O mesmo serve para a presença das guardas”, o que demonstra a ausência de visão sistêmica da política municipal de segurança³⁷.

Gráfico 4 – Possíveis cenas de atuação de uso coletivo para atores em Segurança Pública (RMC, 2022).



Fonte: elaboração própria.

³⁷ PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 1, p. 132-153, 2014. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/361>. Acesso em: 04 ago. 2022.

No Gráfico 4, informa-se a prevalência de demandas para a RMC³⁸. A seu turno, salvaguardaram-se as ações que promovem maior interação entre a comunidade local, diretamente envolvida em situações de ameaças e seus bens, serviços e patrimônio, com o levantamento de informações, a elaboração de pesquisa de identificação de fatores para promover a proteção e a guarda de bens e serviços.

Por outro lado, não se mencionaram ações relacionadas à gestão de riscos e gerenciamento de desastres entre as Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil pertencentes à Região Metropolitana de Campinas, que constam no sítio da AGEMCAMP.

O que vem sendo desenvolvido na macrorregião de Campinas, com experiência nos municípios — a saber, programa de prevenção a violência e de videomonitoramento — se mostrara compatíveis com as informações obtidas no gráfico 1.

Esse modo de governança pública traz, em seu escopo, elementos de (i) Estratégia (Planejamento Estratégico, relação entre política nacional e políticas estaduais), (ii) Arranjos Institucionais (integração interna, interação entre atores governamentais, interação governo-sociedade, interação com organizações estrangeiras e normas), (iii) Tecnologia e conhecimento e (iv) Resultados (Avaliação Estadual e *Accountability*)³⁹.

Essa governança, nos princípios do SUSP, prevê, no seu empenho, enquanto segurança pública cidadã, a integração das forças federais e estaduais para a melhoria de indicadores. E, no ambiente social, o desenho de políticas para a prevenção de violências e combate de crimes, bem como para uma forma de política de apoio com rede de apoio às vítimas de violência, incluindo policiais na condição de vítimas, medida que, ainda, não está efetivada no Brasil.

Pesquisadores e especialistas da segurança pública identificaram que os *lobbies* corporativistas e lideranças locais adquiriram grande influência nas negociações político-partidárias e nos arranjos federativos sobre área da segurança e para as quais poderiam existir entraves ao desenvolvimento de reformas consistentes no sistema de segurança pública⁴⁰.

Quanto aos recursos do FNSP, sendo eles apenas parte do que é utilizado pelas secretarias estaduais e municipais de segurança, não há garantia de que os orçamentos dos entes subnacionais sejam alterados como um todo. Há o risco de que, embora esta seja uma solução tecnicamente promissora, os constrangimentos políticos provoquem um cenário de descoordenação e baixa eficiência, em nome da autonomia federativa.

Por essa razão, na interface entre política e direito, pode-se afirmar que à política compete vislumbrar o modelo, contemplar os interesses arbitrando conflitos, de acordo com a distribuição do poder; e que ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito⁴¹.

³⁸ Estão sensivelmente relacionadas ao compartilhamento de dados e aplicação de tecnologias somando 65%, enquanto as cinco outras demandas somam 35%. A constatação obtida pelo Gráfico 4 corresponde ao que é informado pela AGEMCAMP em atendimento às necessidades identificadas no Plano Metropolitano de Segurança. AGEMCAMP: Agência Metropolitana de Campinas. *Região Campinas*, 2018. Disponível em: <https://regiocampinas.org.br/agencia-metropolitana-de-campinas/>. Acesso em: 26 set. 2022.

³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Perfil integrado de governança pública e governança e gestão de*: pessoas, tecnologia da informação e contratações, das organizações da administração pública federal. Brasília: TCU, 2018.

⁴⁰ Consultar ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 129-153, out. 1999; ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003; ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça criminal. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, ano 9, n. 4, p. 9-27, 2008; SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*: dossiê crime organizado, v. 21, n. 61, p. 77-97, set./dez. 2007; MESQUITA NETO, Paulo de. Reforma del sistema de seguridad pública en Brasil. In: MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre seguridad ciudadana*. Santiago: FLACSO, 2008. p. 284-301.

⁴¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37.

Não obstante, deve-se cuidar em determinar a alocação de recursos públicos em função dos maiores índices de criminalidade ou em função dos mais baixos. Isto porque há o risco de premiar soluções falidas em Segurança Pública ou enviar recursos para os menos necessitados⁴².

Mais recentemente, ao instituir o SUSP, previu-se, na Lei 13.675/2018 — e a partir da publicação do PNSPDS —, que os Estados deverão implantar seus respectivos planos em até dois anos, “sob pena de não poderem receber da União para a execução de programas ou ações”⁴³ (art. 22, § 5º).

Da mesma forma, a alocação de recursos para macrorregiões deve considerar a possível migração da criminalidade, seja ela geográfica ou tipológica, para as quais a atuação efetiva e sistêmica em segurança pública não se restringe à ação pontual, posto que estaria fadada ao fracasso no médio prazo, ou ao sucesso efêmero no curto prazo.

Observa-se que os aspectos normativos da integração na segurança pública dizem respeito a determinadas fontes regulatórias das atividades policiais, bem como à estrutura jurídica correlata, no sistema constitucional e estatuto dos servidores, no mapeamento e definição das áreas integradas de segurança pública e de repartição de competências geográficas.

Ao mesmo tempo, diz respeito à confecção de um sistema de metas integradas, com planejamento tático, estratégico e operacional. No caso exposto, com substancial intenção ao compartilhamento de informações a partir de fundos comuns e recursos destinados a ações específicas de segurança pública de cada município.

Em decorrência do Princípio da Simetria Federativa, e em acordo com o art. 144 da Constituição quais são os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Não havendo possibilidade de criação de outros órgãos diferentes do rol da Constituição Federal, então, a autonomia política de cada estado não se confunde com a noção de soberania. Não obstante, consagra-se a capacidade de autogoverno, autoadministração e autolegislação.

3 Considerações finais

Nos termos expostos, a atividade policial está sujeita ao ordenamento jurídico em geral e, em especial, os princípios dirigentes da administração pública submetem-se aos mecanismos de controle internos e externos e de responsabilização pessoal dos seus agentes, inclusive pelo exercício negligente ou abusivo do cargo ou função.

O sucesso de juridificação de carreira, com base em boas práticas, pode balizar-se por termo extrajudicial. Contudo, a não definição de papéis entre os atores envolvidos pode fazer emergir conflitos de competência, que engloba, por sua vez, o marco do código civil para a preservação da ordem pública.

O risco se torna, por assim dizer, na possibilidade de se imputar crime com a usurpação de função pública (ainda que não intencional) com base no Código Penal Brasileiro, no seu cap. II. Pelo código 328. Mesmo que destinado ao particular, essa prática de ilícito contra a administração revela que o próprio funcionário público pode também ser autor ou coautor do crime.

⁴² SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*: dossiê crime organizado, v. 21, n. 61, p. 77-97, set./dez. 2007.

⁴³ BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 26 nov. 2022

Portanto, reforça-se a necessidade de consolidação de boas práticas que não ofendam os direitos individuais. Concomitantemente, é necessário, contudo, modificar o paradigma do controle externo da atividade policial, priorizando a sua modalidade concentrada.

Referências

- ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 129-153, out. 1999.
- ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.
- ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça criminal. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, ano 9, n. 4, p. 9-27, 2008.
- AGEMCAMP: Agência Metropolitana de Campinas. *Região Campinas*, 2018. Disponível em: <https://regiao-campinas.org.br/agencia-metropolitana-de-campinas/>. Acesso em: 26 set. 2022.
- ALMEIDA, Fabrício Bonecini de. *Orçamento e segurança pública: um estudo de caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- AMERICANA. Prefeitura Municipal de Americana. *LOA, exercício de 2022*. Disponível em: <https://www.americana.sp.gov.br/download/audiencia/apresentacao-audiencia-loa-2022.pdf>. Acesso em: 7 out. 2022.
- CÂMARA de Artur Nogueira vota orçamento de 2022: 1ª discussão e votação [...]. *Nogueirense*, 6 dez. 2021. Disponível em: <https://nogueirense.com.br/camara-de-artur-nogueira-vota-orcamento-de-2022/>. Acesso em: 7 out. 2022.
- BAYLEY, David; SHEARING, Clifford. *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*. Washington: National Institute of Justice, 2001.
- BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. *The Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, mar./abr. 1968.
- BRASIL. *Ato da Presidência Nº 11/2021*. Demonstração das Receitas e Despesas da Peça Orçamentária para o exercício de 2022. Disponível em: <https://consulta.camaraitatiba.com.br/Documentos/Pesquisa/81?Pesquisa=Avancada&Pagina=3&Modulo=8&Situacao=17>. Acesso em: 16 nov. 2022.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Segurança pública 2022*. Brasília: Portal da Transparência 2024. Disponível em: <https://www.portaldatransparencia.gov.br/funcoes/06-seguranca-publica?ano=2022>. Acesso em: 26 jul. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 7 out. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 13.675 de 11 de junho de 2018*. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13756.htm. Acesso em: 7 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Decreto nº 10.822 de 28 de setembro de 2021*. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) 2021-2030. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10822.htm. Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria MJSP Nº 480, de 9 de novembro de 2021. *Diário Oficial da União*, ed. 212, Seção 1, p. 14911, nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. *Viva: vigilância de violências e acidentes*, 2008 e 2009. Brasília: MS, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Perfil integrado de governança pública e governança e gestão de: pessoas, tecnologia da informação e contratações, das organizações da administração pública federal*. Brasília: TCU, 2018.

BRITO, Sarah. Campinas tem queda de 43,5% em número de medidas protetivas, diz TJ. *A Cidade On Campinas*, 11 fev. 2022. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/campinas/cotidiano/Campinas-tem-queda-de-435-em-numero-de-medidas-protetivas-diz-TJ-20220211-0028.html>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPINAS. *Gabinete de Segurança faz balanço das ações desenvolvidas*. 6 ago. 2013. Disponível em: <https://portal.campinas.sp.gov.br/noticia/19890>. Acesso em: 26 set. 2022.

CAMPINAS. *Lei nº 16.181, de 29 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre o Orçamento-Programa do Município de Campinas para o exercício de 2022. Disponível em: https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/loa/loa-2022_-_lei_no_16.181_de_29-12-2021_suplemento.pdf. Acesso em: 7 out. 2022.

CORSINI, Iuri. Brasil investe R\$160 bilhões em segurança, mas só R\$1,9 bilhão em inteligência. *CNN Brasil*, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-investe-r-160-bilhoes-em-seguranca-mas-so-r1-9-bilhao-em-inteligencia/#:~:text=Um%20levantamento%20feito%20pela%20CNN,destinados%20%C3%A0%20intelig%C3%Aancia%20e%20informa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 29 jul. 2022.

COSMÓPOLIS. *Projeto de Lei Nº 67/2021*. Estima a receita e fixa a despesa do Município para 2022 para Cosmópolis. Disponível em: <https://cosmopolense.com.br/estimativa-de-arrecadacao-em-cosmopolis-e-de-r211-milhoes-em-2022/>. Acesso em: 7 out. 2022.

DELGADO, Leticia Fonseca Paiva. O papel dos Planos Nacionais de Segurança Pública na indução de políticas públicas municipais de segurança. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 10-31, fev./mar. 2022.

ENGENHEIRO COELHO. *Lei 69/2021*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Engenheiro Coelho para o exercício de 2022. Disponível em: <https://www.cloudsoftcam.com.br/SP/ENGENHEIROCOELHO/upload/2021/10/2021101516390716343267471db540.pdf>. Acesso em: 7 out. 2022.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. *Caderno CRH*, v. 23, n. 58, p. 59-73, 2010. DOI 10.1590/S0103-49792010000100005 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/djgdCxjcy5w7ZfhNxkySC4G/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2022.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. *Caderno CRH*, v. 27, n. 72, p. 495-512, 2014. DOI 10.1590/S0103-49792014000300004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/vgfhktWZvHTwNpV3Q6pPy4g/?lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2022.

FERREIRA, José Ferdinando Ramos. *Homicídios e vulnerabilidades sociais nas microrregiões de Campinas/ SP (2000-2017)*. 2020. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

INDAIATUBA. *Lei 7.720, de 1 de dezembro de 2012*. Aprova Orçamento do município de Indaiatuba para o exercício de 2022. Disponível em: [https://www.indaiatuba.sp.gov.br/fazenda/arquivos/loa/2022_2021-001-loa-7720_2021-e-\(01-12-2021\)-p-\(07-12-2021\).pdf](https://www.indaiatuba.sp.gov.br/fazenda/arquivos/loa/2022_2021-001-loa-7720_2021-e-(01-12-2021)-p-(07-12-2021).pdf). Acesso em: 7 out. 2022.

JAGUARIUNA. *Lei 2765 de 2022*. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária para o município de Jaguariúna para o exercício financeiro de 2022 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jaguariuna.sp.gov.br/portais/transparencia/wp-content/uploads/2022/01/Lei-2765-2021-LDO-2022.pdf>. Acesso em: 7 out. 2022.

KOOIMAN, Jan. Social-political governance: overview, reflections and design. In: HODGES, R. *Governance and the public sector*. UK: Edward Elgar Publishing, 1999. p. 61-83.

LIMA, Renato Sérgio de. Efetividade nas políticas de segurança pública: o que funciona segundo as boas práticas nacionais e internacionais. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 11, p. 29-32, jan./jun. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8070/1/BAPI_n11_Efetividade.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MESQUITA NETO, Paulo de. Reforma del sistema de seguridad pública en Brasil. In: MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre seguridad ciudadana*. Santiago: FLACSO, 2008. p. 284-301.

MORUNGABA. *Lei nº 1.991, de 05 de julho de 2021*. Informações sobre a execução orçamentária para o município de Morungaba. Disponível em: <http://servicos.morungaba.sp.gov.br:5800/transparencia/>. Acesso em: 7 out. 2022.

NOVA ODESSA. *Lei nº 3.479, de 10 de dezembro de 2021*. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Nova Odessa para o exercício de 2022. Disponível em: <http://www.camaranovaodessa.lawsystem.com.br/paginas/lei.php?id=3759>. Acesso em: 7 out. 2022.

PAULÍNIA. *Lei 1019 de 13/12/2021*. LOA, Paulínia. Disponível em: <http://prefhldns.dyndns.org:8082/transparenciainfinancas/>. Acesso em: 7 out. 2022.

PAULÍNIA. *Projeto de Lei 164/2021*. Estima a receita e fixa a despesa do Município para 2022 para Paulínia. Disponível em: <https://paulinia.siscam.com.br/arquivo?Id=145811>. Acesso em: 7 out. 2022.

PEDREIRA. *Lei nº 4.104 de 22 de dezembro 2021*. Estima a receita e fixa a despesa do município de Pedreira para o exercício de 2022. Disponível em: <http://www.camarapedreira.sp.gov.br/downloads/ppa-lido-loas/2022/LOA/LOA%20-%202022.pdf>. Acesso em: 7 out. 2022.

PERES, Úrsula Dias; BUENO, Samira; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 1, p. 132-153, 2014. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/361>. Acesso em: 4 ago. 2022.

SANTA BÁRBARA D'OESTE. *Lei 4.276 de 10 de dezembro de 2021*. Estima a receita e fixa a despesa do município de Santa Bárbara d'Oeste para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: <http://www2>.

camarasantabarbara.sp.gov.br/portaldatransparencia/Pages/Geral/wfPlanejamentoExibicao.aspx. Acesso em: 7 out. 2022.

SANTO ANTÔNIO DE POSSE. *Projeto de Lei N.º 070/2021*. Lei Orçamentária Anual (LOA), Santo Antônio de Posse. Disponível em: <https://camarasaposse.sp.gov.br/?pag=T1RVPU9EZz1PV0k9T1RrPU9UU T1OMIE9T0dNPU9XST1PR1U9T0dNPU9HWT1PV009T1dZPQ=&id=1403>. Acesso em: 7 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Agência Metropolitana de Campinas. *Câmaras temáticas*. [2022?]. Disponível em: <https://agemcamp.sp.gov.br/sobre-a-rcmc/camaras-tematicas/>. Acesso em: 26 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Agência Metropolitana de Campinas. *O que é Agemcamp?*. [2022?]. Disponível em: <https://agemcamp.sp.gov.br/quem-somos/>. Acesso em: 1 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Agência Metropolitana de Campinas. *O que é FundoCamp?*. [2022?]. Disponível em: <https://agemcamp.sp.gov.br/quem-somos/fundocamp/>. Acesso em: 1 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000*. Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2000/original-lei.complementar-870-19.06.2000.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). *Lei nº 16.771, de 18 de junho 2018*. Institui o Programa Vizinhança Solidária. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2018/lei-16771-18.06.2018.html>. Acesso em: 7 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). *Lei nº 17.498, de 29 de dezembro de 2021*. Lei Orçamentária Anual - LOA 2022. Secretaria de Orçamento e Gestão. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://planejamento.sp.gov.br/orcamento/#loa>. Acesso em: 7 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Segurança Pública. Coordenadoria de Análise e Planejamento. *Manual de interpretação estatística de criminalidade*. São Paulo: CAP/SSP, 2005.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabricio de Quiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*: dossiê crime organizado, v. 21, n. 61, p. 77-97, set./dez. 2007.

SUMARÉ. *Lei 6716 de 15 de dezembro de 2021*. Orça a Receita e fixa a Despesa do Município de Sumaré para o exercício de 2022. Disponível em: <https://www.sumare.sp.gov.br/pdfDiario.php?edicao=1091&pdf=f3e08e69cdaab24a849f544696850ec8.pdf>. Acesso em: 21 out. 2022.

VALINHOS. *Projeto de Lei 192_2021*. LOA Valinhos. Disponível em: <https://valinhos.siscam.com.br/Documentos/Documento/137481>. Acesso em: 7 out. 2022.

VINHEDO. *Lei ordinária nº 4033*. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Vinhedo para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: <https://vinhedo.sispref.com.br/arquivo?Id=177230>. Acesso em: 7 out. 2022.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência: homicídios e juventude no Brasil*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013. Disponível em: https://flacso.org.br/files/2020/03/mapa2013_homicidios_juventude.pdf. Acesso em: 21 out. 2022.

WILLIS, Graham Denyer. *The killing consensus: police, organized crime and the regulation of life and death in urban Brazil*. Oakland: UCP, 2015.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a beta symbol.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The background of the cover is a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is prominent. Behind it, a long, white building with a series of cantilevered balconies and large windows stretches across the frame. In the background, a tall, white, rectangular tower rises against a blue sky with scattered white clouds. A small yellow car is visible on a road in the middle ground. The overall scene is bright and clear.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A tecnossecuritização da vida
Technossecuritization of life

José Adércio Leite Sampaio

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

A tecnossecuritização da vida*

Technosecuritization of life

José Adércio Leite Sampaio**

Resumo

Após o término da Guerra Fria, houve uma ampliação do conceito de segurança, alcançando domínios como o econômico, o social, o ambiental, o energético e o alimentar. Essa ampliação acompanha o “processo de securitização”, entendido, predominantemente, como a retirada de uma questão da política ordinária, de modo a ser tratada por medidas extraordinárias que, com base naquela política, não seriam permitidas. O processo requer uma estratégia exitosa da autoridade institucional de convencimento da audiência social de que a questão envolve uma ameaça existencial ao Estado, à sociedade ou a um domínio da vida coletiva, a exigir o tratamento extraordinário. O esvaziamento da política e a implementação de medidas extraordinárias geram críticas de violação ao Estado de Direito, à democracia e aos direitos fundamentais. A tecnossecuritização é espécie desse processo com a ênfase que é dada à tecnologia da vigilância idealmente total, tanto como instrumento para enfrentar a pluralidade crescente de ameaças existenciais, quanto como objeto de securitização. As críticas feitas ao processo geral de securitização, neste artigo, são ainda mais profundas. Os aparatos vigilantes operariam com base na neutralidade da lógica matemática e da “frieza” dos algoritmos. Além de uma justificação para invasão massiva da intimidade, a ideologia da tecnificação procura encobrir os enviesamentos dos programas que, baseados em padrões masculinos, brancos (europeu-americanos) e heterossexuais, discriminam as pessoas que deles se desviam.

Palavras-chave: processo de securitização; tecnossecuritização; Estado de Direito; Estado de Exceção.

Abstract

After the end of the Cold War, there was an expansion of the concept of security, reaching domains such as economic, social, environmental, energy and food ones. This expansion was accompanied by the “securitization process”, understood dominantly as the removal of an issue from ordinary policy, in order to be treated by extraordinary measures that, under that policy, would not be allowed. The process requires a successful strategy from the institutional authority to convince the social audience that the issue involves an existential threat to the State, society or a domain of collective life, demanding extraordinary treatment. The emptying of politics and the adoption of extraordinary measures raise criticisms of violations of the rule of law, democracy and fundamental rights. Technosecuritization is a kind of this process with the emphasis given to the ideally total surveillance techno-

* Recebido em: 22/02/2023
Aprovado em: 20/11/2024

** Pós-Doutor em Direito Constitucional. Professor da PUC-MG e DHC-Escola de Direito. Procurador Regional da República.
E-mail: joseadercio.contado@gmail.com.

logy, both as an instrument to face the growing plurality of existential threats and as an object of securitization itself. The criticisms made of the general securitization process here run even deeper. The surveillance apparatus would operate under the neutrality of mathematical logic and the “coldness” of algorithms. In addition to a justification for massive invasion of privacy, the technification ideology seeks to hide the biases of programs that, based on male, European-American) white and heterosexual standards, discriminate against people who deviate from them.

Keywords: securitization process; technosecuritization; Rule of Law; State of Exception.

1 Introdução

Tornou-se lugar comum a afirmação de que o tempo presente seja caracterizado pela incerteza e riscos. A ameaça de uma hecatombe nuclear após os escombros éticos da Segunda Guerra Mundial permaneceu uma preocupação constante por muito tempo, intensificando os temores de que a humanidade tinha os dias contados em números cada vez mais finitos. A guerra fatal que oporia os Estados Unidos e seus aliados à União Soviética e seus parceiros movimentou o imaginário dos povos dos dois lados como um destino, embora certo, adiável. Um imaginário apropriado e explorado pela economia. A indústria cultural, ao tempo em que distraía as pessoas da crueza de suas vidas com os cenários tenebrosos de um futuro próximo, mas que supostamente não lhes alcançaria, ampliava os retornos financeiros sobre o capital. A indústria armamentista, nos espaços da legalidade orientada pelo medo e adiamento, investia em tecnologia da letalidade e, também, contabilizava seus lucros.

A poeira da Guerra de 1939/1945, no entanto, havia reforçado valores como a dignidade humana, a democracia e o Estado de Direito. A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 mostrava um consenso em relação a esses valores, como um reconhecimento da culpa de uma humanidade perdida entre o egoísmo dos indivíduos e o império dos coletivos políticos que se implicavam, mutuamente, até o desfecho de Auschwitz a Nagasaki. Essa onda de eticidade se projetava nas esferas nacionais e internacionais como exigências de respeito aos direitos humanos e freios institucionais ao poder. Descritos dessa forma, os dois fenômenos parecem completamente opostos. No entanto, coexistiram no mesmo espaço e período. A forma de seu desenvolvimento e os efeitos gerados variavam entre diferentes regiões do planeta, dependendo do nível de desenvolvimento econômico e social de cada uma. Em todo caso, o culto ao medo era coexistente à defesa dos direitos; a facticidade da ameaça era a contraparte da normatividade da democracia entre possível e inevitável. A lógica do amigo/inimigo, tão presente na instrumentação de nacionalidades e das Grandes Guerras do início do século XX, coabitava com a aspiração de uma humanidade próspera e pacífica.

A política valia-se dos dois mundos para realizar seu projeto de conquista do poder. A cultura do medo justificava maior ou menor rebeldia aos freios institucionais e aos direitos humanos. A possibilidade de ameaça exigia estado de alerta e a excepcionalidade dentro do próprio Estado de Direito. A segurança parecia condição da liberdade. O avanço tecnológico criava, cada vez mais, ferramentas para que essa dualidade se tornasse parte do cotidiano. Os internacionalistas enxergavam um “processo de securitização” na estratégia política de criar o pânico com a ameaça (à institucionalidade, à democracia, aos direitos) e administrá-lo com medidas securitárias de exceção (à institucionalidade, à democracia, aos direitos). A “segurança nacional” era sua grande matriz, e as relações internacionais, como sua descrição e epistemologia da gestão do horizonte temporal de extermínio em uma guerra de todos (ou quase todos) contra todos (ou quase todos), seu campo de estudo por excelência. Essa lógica, equipada de uma disciplina e um padrão militar, introduziu-se no cotidiano do Estado constitucional. A exceção passou a ser considerada conatural à regra. O desenvolvimento da tecnologia de informação e a conseqüente “dataficação” da vida social, a indicar a transformação de aspectos rotineiros da vida das pessoas em dados a serem explorados pela economia e po-

lítica, possibilitaram a criação de “sociedades tecnosecuritizadas” no ambiente do Estado de Direito, entre formal e material, vigilante. Os inimigos eram outros sempre, inventados ou reais, na engenharia política: os comunistas, os traficantes de droga, os terroristas, os subversivos, os diferentes ou desviantes.

Neste artigo, busca-se examinar esse fenômeno, seguindo uma metodologia indutivo-dedutiva, baseada numa revisão bibliográfica relativamente ampla. Ressalta-se que a tecnosecuritização da sociedade é um aspecto preocupante de manutenção da política da dualidade de regra e exceção. Os sinais deixados, ao longo do exame, apontam para uma corrosão de um dos lados dessa dualidade com o retrocesso a um plano da autoridade sobre a liberdade, do estigma sobre a igualdade, de uma elite sobre a totalidade humana. O artigo não se destina a ser ele mesmo fatalista na estratégia da própria securitização, mas procura deixar reflexões que possam contribuir com o debate e possibilitar adoção de medidas que retomem as promessas deixadas pela poeira da Segunda Guerra antes que a ameaça e a incerteza as impeçam de concretizar-se.

2 O processo de securitização

“Securitização” é comumente definida como um processo de transformação de uma determinada questão da política ordinária e, portanto, não necessariamente essencial à vida da sociedade ou Estado, em uma questão prioritária de segurança, que passa a permitir o emprego de medidas excepcionais para enfrentá-la¹. Analiticamente, há quatro componentes no fenômeno: um órgão ou entidade que defende a securitização (ator ou agente de securitização), um objeto (ou ideal) que foi apresentado como potencialmente prejudicial (ameaça existencial), um objeto (ou ideal) ameaçado e que precisa ser protegido (objeto referente) e um público-alvo que precisa ser persuadido a identificar a questão como uma ameaça à segurança². Em tese, qualquer questão pode ser securitizada, embora ocorra com mais frequência assuntos do campo militar, político, econômico, social e ecológico³. No primeiro caso, o Estado é o principal ator de securitização com o poder de usar a força, embora se possa securitizar, inclusive, o setor militar. As ameaças existenciais, em geral, militares e urgentes são, na maioria das vezes, externas ao Estado e direcionadas à soberania estatal, à população, ao território ou à capacidade militar⁴. Os objetos de referência, além do Estado, sua população, território ou capacidade militar, podem ser a religião, como na “ameaça do islamismo”, ou ideologia, como na Guerra Fria, a “ameaça comunista” e, mais recentemente, a “ameaça chinesa”⁵.

Na política, o processo se concentra mais no debate sobre ameaças existenciais não militares à soberania do Estado, à unidade e estabilidade político-institucional e à ideologia da ordem social, podendo incluir diversos atores supranacionais, como a União Europeia, os grupos sem Estado e os movimentos transnacionais que conseguem “legião de seguidores”, a exemplo da Igreja Católica⁶. Em certa medida, toda segurança é também política⁷.

A securitização econômica se baseia em relações de produção, comércio, serviços e finanças no âmbito da autodeterminação das economias nacionais, coma ameaça existencial aos mercados, ao ambiente financeiro e ao acesso aos recursos necessários ao processo de desenvolvimento⁸. Em verdade, a economia apresenta múltiplos objetos e atores de securitização, desde o mercado global aos Estados, grupos sociais

¹ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 25.

² BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 35-36.

³ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 22-23.

⁴ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 58.

⁵ TICKNER, Arlene B. Securitization and the limits of democratic security. In: MARES, David R.; KACOWICZ, Arie M. (ed.). *Routledge handbook of Latin American security*. London: Routledge, 2015. p. 89-99.

⁶ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 145.

⁷ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 141.

⁸ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 7; PEOPLES, Columba; VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. *Critical security studies: an introduction*. 3. ed. New York: Routledge, 2021. p. 120.

a indivíduos com várias interconexões, podendo desencadear questões de segurança e sobrevivência em outras áreas, com a produção do chamado “efeito de transbordamento”⁹.

A ameaça existencial à biosfera, a espécies e ao ambiente natural é o mote de seu processo de securitização¹⁰. Ela pode assumir contornos amplos, que transcendem a ideia de preservação dos espaços naturais, chegando a apresentar-se como um problema de soberania econômica e nacional sobre os recursos naturais e escassos ou à preservação níveis existentes de civilização¹¹. As ameaças podem ou não se limitar à atividade antrópica em nível local, regional ou global¹².

3 Teorias e críticas da securitização

A Teoria Clássica da Securitização, em geral, identificada como “essencialista”, “ontológica” ou “realista”, acreditava que a política, como a sociedade em geral, era governada por leis objetivas, derivadas da natureza humana¹³. O Estado consistia em uma projeção aumentada do “homem hobessiano”, que ingressaria numa guerra de “todos contra todos”, se não houvesse a intervenção de uma autoridade superior¹⁴. O “interesse nacional”, por sua essência, visaria ao acúmulo de poder como forma de garantir a sua existência¹⁵. As ameaças eram sempre externas ao Estado e se direcionavam à sua sobrevivência e, portanto, à “segurança nacional”, o que exigia respostas extraordinárias do poder, especialmente de natureza militar. Havia, para eles, uma vontade de poder inerente a cada Estado como correlação direta à natureza humana¹⁶.

Essa tese perdeu relevância nos anos 1970, sendo substituída por duas variantes, frequentemente chamadas de neorrealismo, que enxergavam na estrutura anárquica do sistema internacional o estímulo a que as grandes potências procurassem ampliar o seu poder como forma de garantir sua segurança: o realismo ativo (ou ofensivo) e o realismo passivo (ou defensivo, estruturalista). A diferença entre eles estaria na quantidade de poder almejado¹⁷. No primeiro caso, os Estados maximizariam o poder relativo, visando assumir uma posição hegemônica, porque o sistema internacional lhes daria incentivos para ganharem poder em detrimento dos demais, segundo uma lógica de custo e benefício. Como no realismo clássico ou fundado na natureza humana, as grandes potências procurariam sempre o poder¹⁸. Para os realistas defensivos, os Estados não buscariam o poder que pudessem conseguir, mas aquele necessário a estabelecer um equilíbrio com as demais potências¹⁹.

A partir da década de 1980, multiplicaram-se as abordagens sobre a política de segurança.

Em geral, criticavam a orientação positivista adotada pelas teorias realistas e neorrealistas, que negligenciavam os processos políticos da vida cotidiana²⁰. Uma das mais expressivas ficou conhecida como “Escola

⁹ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 100.

¹⁰ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 7.

¹¹ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 75.

¹² TROMBETTA, Maria J. Rethinking the securitization of the environment. In: BALZACQ, Thierry (ed.). *Securitization theory*. Abingdon: Routledge, 2010. p. 135–149.

¹³ MORGENTHAU, Hans J. *Scientific man versus power politics*. London: Latimer House, 1947. p. 17-18.; MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for war and peace*. New York: Knopf, 1948. p. 13.

¹⁴ MORGENTHAU, Hans J. *Scientific man versus power politics*. London: Latimer House, 1947. p. 174, p. 184-185.

¹⁵ NIEBUHR, Reinhold. *Moral man and immoral society: a study in ethics and politics*. New York: Charles Scribner's Sons, 1932.; HERZ, John H. Idealist internationalism and the security dilemma. *World Politics*, v. 2, n. 2, p. 157-180, 1950. p. 157.

¹⁶ MORGENTHAU, Hans J. *Diplomacy*. *Yale Law Journal*, v. 55, n. 5, p. 1067-1080, 1946; MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for war and peace*. New York: Knopf, 1948. p. 118-119, 200, 206.

¹⁷ MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. New York: W. W. Norton, 2001. p. 18-19.

¹⁸ MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. New York: W. W. Norton, 2001. p. 21-22.

¹⁹ WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979. p. 126.

²⁰ SHEPHERD, Laura J. Introduction. In: SHEPHERD, Laura J. (ed.). *Critical approaches to security: an introduction to theories and methods*. New York: Routledge, 2013. p. 1-8.

de Copenhague”, fundada em 1985. Ao associar o pensamento realista ao construtivismo²¹, ela procurou levar a noção de segurança para além das fronteiras políticas e militares tradicionais, por meio da elaboração de uma teoria analítica da securitização que contemplasse as novas ameaças surgidas ou mais evidentes com o término da Guerra Fria. Para seus estudiosos, o ator da securitização, ao rotular algo como um problema de segurança, tornava-o objeto de uma política securitária. Esse ato mobilizaria a audiência, que passava a reconhecer as ameaças existenciais por ele identificadas e dar aquiescência à adoção de medidas excepcionais que visavam combatê-las. Como consequência, a questão ganhava prioridade na agenda pública, inclusive com alocação de recursos orçamentais e logísticos, em detrimento de outras situações ou fatos existentes e que, objetivamente, poderiam causar mais dano à sociedade²².

A “segurança” seria produto de atos de fala, em sentido austiano²³, constitutivos de realidades sociais a exemplo de asserções como “nomear um navio” ou “fazer uma aposta”²⁴. Diante da crítica à autorreferência constitutiva do ato de fala, passou-se também a considerar relevante o papel da audiência ou do público-alvo²⁵. Os atos de fala não constituíam a ameaça e segurança por eles mesmos, mas seriam práticas, “movimentos” ou ações estratégicas destinadas a persuadir a audiência de que as ameaças existiam e estavam a exigir o uso de medidas extraordinárias para lidar com elas, retirando-as do âmbito da política²⁶. O consentimento deixava de ser mero resultado dos atos de fala, em virtude do reconhecimento da autoridade do ator da securitização, para também depender da influência do contexto de proferimento dos atos na construção do sentido da ameaça²⁷. Mesmo com essa releitura, por assim dizer, de uma segunda geração do pensamento de Copenhague, havia uma simplificação do processo de convencimento, reduzido, na verdade, a uma adesão ou aquiescência, bem como do contexto e da relação que se estabelecia entre o ato e o público²⁸. As críticas às abordagens ocorreram em diversas orientações e ênfases²⁹.

Alguns autores criticam a própria redução do conceito de segurança a atos de fala com o reconhecimento de que as imagens e as representações visuais eram instrumentos poderosos de securitização. As imagens reproduzidas pelos jornais e televisão do 11 de setembro, particularmente do ataque às torres do *World Trade Center*, foram centrais para o desenvolvimento das percepções dominantes entre os americanos de insegurança e ameaça, o que teria sido ratificado pelas fotos na Guerra no Iraque³⁰. Nesse caso, os principais atores da securitização teriam sido os fotógrafos e a mídia, pondo em discussão a centralidade da elite polí-

²¹ Construtivismo aqui entendido como a implicação mútua entre o mundo material e as interpretações normativas e epistêmicas que lhe são atribuídas. ADLER, Emanuel. *Communitarian international relations: the epistemic foundations of international relations*. London: Routledge, 2005. p. 90.

²² WAEVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995. p. 46–86. Disponível em: <https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

²³ AUSTIN, John L. *How to do things with words*. Oxford: Clarendon Press, 1962; WAEVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995. p. 46–86. Disponível em: <https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

²⁴ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 26, 32.

²⁵ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 26.

²⁶ WAEVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995. p. 46–86. Disponível em: <https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021. p. 56–57, 63; BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 5, p. 21.

²⁷ WAEVER, Ole. What is security?: the securityness of security. In: HANSEN, Birthe (ed.). *European Security 2000*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 2000. p. 222–254. p. 252–253.

²⁸ STRITZEL, Holger. Towards a theory of securitization: Copenhagen and Beyond. *European Journal of International Relations*, v. 13, n. 3, p. 357–383, 2007. p. 360.

²⁹ BROWNING, Christopher S.; MCDONALD, Matt. The future of critical security studies: ethics and the politics of security. *European Journal of International Relations*, v. 19, n. 2, p. 235–255, 2013. p. 238.

³⁰ WILLIAMS, Michael C. Words, images, enemies: securitization and international politics. *International Studies Quarterly*, v. 47, n. 4, p. 511–532, 2003; MÖLLER, Frank. Photographic interventions in post-9/11 security policy. *Security Dialogue*, v. 38, n. 2, p. 179–196, 2007.

tica estatal no processo, e, inclusive, a intencionalidade dos agentes³¹. A elite continuou a desempenhar um papel relevante, ao conduzir o medo difuso, inclusive com a manipulação das representações visuais, numa deliberada política de securitização do assunto, expressa, por exemplo, na “Guerra ao Terror”³². Além das imagens, as ações físicas ou práticas burocráticas e rotineiras, em diferentes questões e áreas, podem desempenhar um papel importante para a definição de segurança e de sua garantia (ou percepção de segurança). As ações de vigilância e controle nas fronteiras, por exemplo, são rotineiramente realizadas por burocratas, especializados em gerar “desconforto” aos que saem do país e, principalmente, aos que nele entram³³. A securitização, nesse caso, é produto de práticas rotinizadas de redes de profissionais de segurança e não apenas de atos de fala específicos que, eventualmente, as tenham precedido³⁴. A ênfase dá-se sobre o contexto, que pode ser facilitado por condições, dinâmicas, desenvolvimentos e ambientes institucionais que, mesmo, ou quase sempre, de modo teatralizado, permitem o sucesso da securitização³⁵.

O papel constitutivo da audiência, relegado a plano secundário pela Escola de Copenhague, constitui outro aspecto relevante. Não se trata de mera aquiescente ou apoiadora, mas integrada por sujeitos que integram na construção de sentido de segurança. O entendimento de que os atos de fala não se bastam em sua função ilocucionária, dando luz à sua natureza perlocucionária pode reduzir a assimetria e visão autoritária daqueles teóricos³⁶, embora possa sucumbir à ideia de que os atos de fala criem o seu próprio público³⁷. Em vez de uma audiência cativa e passiva, exige-se uma construção intersubjetiva do conceito de segurança, pois ela depende, ainda que na perspectiva elitista, da mobilização do imaginário, do histórico e da cultura sociais a respeito da ameaça apresentada³⁸.

Nesse processo, as emoções desempenham um papel importante. Embora muitas delas se manifestem na linguagem, uma parte considerável é extralinguística, estruturada como representações de experiências vividas, traumas, hábitos ou lembranças. O imaginário coletivo também segue essa lógica, fundamentado em memórias compartilhadas, e não se limita a representações discursivas que possam ser simplesmente tematizadas ou reformuladas por apelos retóricos³⁹. É preciso que haja uma mobilização de arquétipos, muitas vezes, sutil, para trazê-lo à tona e, conforme o intento, manipulados. A memória como os traumas, por exemplo, pode ser ressignificada⁴⁰. Embora alguns construtivistas entendam que as emoções constituem crenças conscientes, boa parte deles as compreende como “sensações corporais” ou “experiências fisiológicas” inconscientes, primárias, inesperadas e inarticuladas, o que as impossibilita de veicularem um sentido. Ainda assim, elas possuem a capacidade de afetar as crenças e os julgamentos intelectuais⁴¹. O medo consiste na principal mola da securitização que se estica entre os riscos administráveis e as ameaças existenciais⁴²,

³¹ McDONALD, Matt. Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, v. 14, n. 4, p. 563–587, 2008. p. 569.

³² MÖLLER, Frank. Photographic interventions in post-9/11 security policy. *Security Dialogue*, v. 38, n. 2, p. 179–196, 2007.

³³ BIGO, Didier. Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, v. 27, n. 1, p. 63–92, 2002. p. 65.

³⁴ HANSEN, Lene. The little mermaid’s silent security dilemma and the absence of gender in the Copenhagen School. *Millennium*, v. 29, n. 2, 2000. p. 300–301.

³⁵ McDONALD, Matt. Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, v. 14, n. 4, p. 563–587, 2008. p. 571.

³⁶ BUTLER, Judith. *Excitable speech: a politics of the performative*. London: Routledge, 1997. p. 15.

³⁷ WELDES, Jutta. Constructing national interests. *European Journal of International Relations*, v. 2, n. 3, p. 275–318, 1996.

³⁸ WAEVER, Ole. What is security?: the securityness of security. In: HANSEN, Birthe (ed.). *European Security 2000*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 2000. p. 222–254. p. 252–253.

³⁹ MÅLKSOO, Maria. The memory politics of becoming European: the East European subalterns and the collective memory of Europe. *European Journal of International Relations*, v. 15, n. 4, p. 653–680, 2009. p. 658–659.

⁴⁰ SUCHAROV, Mira M. Imagining ourselves then and now: nostalgia and canadian multiculturalism. *Journal of International Relations and Development*, v. 16, n. 4, p. 539–565, 2013.

⁴¹ ROSS, Andrew A. G. Coming in from the cold: constructivism and emotions. *European Journal of International Relations*, v. 12, n. 2, p. 197–222, 2006. p. 198–199.

⁴² ABRAHAMSEN, Rita. Blair’s Africa: the politics of securitization and fear. *Alternatives*, v. 30, n. 1, p. 55–80, 2005. p. 65.

embora a humilhação e outros sentimentos de inferioridade possam também ter um papel relevante no processo⁴³.

O público teme as ameaças, porque elas representam fenômenos que já aprenderam a temer⁴⁴. Os motivos para rejeição do processo de securitização podem, portanto, não ser evidentes no discurso imediato, mas resultado do “fracasso emocional”, especialmente decorrente de apelos a estruturas simbólicas muito genéricas. Já o êxito costuma ligar-se à mobilização de temores culturalmente específicos, vinculados a memórias, identidades, imagens, metáforas e outros artefatos que sejam capazes de construir um futuro plausível e causador de ansiedade no presente⁴⁵. É também problemática a concepção de que o ator da securitização é sempre a elite política a partir de uma posição de poder institucional com adoção de uma lógica militar⁴⁶. Essa visão não deveria desconsiderar a possibilidade de os discursos de segurança dominantes serem desafiados e, inclusive, substituídos por manifestações de grupos sociais marginalizados⁴⁷. Tampouco parece acertada a centralidade atribuída ao momento em que ocorre a securitização, designadamente quando uma questão se torna uma ameaça existencial à segurança⁴⁸. A simbologia de todo o processo serve como esconderijo para a estratégia de securitização. Em verdade, os teóricos de Copenhague tinham noção desses problemas e compreendiam a securitização como negativa, propondo que se realizasse o processo inverso, a “dessecuritização”, definida como a mudança de questões do modo de emergência para os processos normais de negociação da esfera política⁴⁹.

Para alguns críticos, a visão de que a securitização é sempre ruim e negativa é enviesada, pois sugere que, mesmo com a autocrítica, a Teoria de Copenhague continuava assentada na ameaça existencial e numa definição de segurança excludente e estatista, resultantes de meras lutas pelo poder nos Estados. Eles desconsideravam a possibilidade de uma construção discursiva e democrática mais alinhada aos valores valorizados por essa sociedade nesse contexto⁵⁰. O deslocamento da finalidade securitária de preservação do Estado para a proteção das pessoas indicaria uma alternativa promissora. A noção de “segurança humana” como um “libertar-se do medo” para “libertar-se das necessidades”, trazida pelo Relatório de Desenvolvimento Humano em 1995, tem sido um grande esforço nesse sentido, representando um passo relevante sobre a abordagem “estatista” e “patriarcal”⁵¹, ao permitir, por exemplo, mais atenção às pessoas em situação de marginalização ou de “vulnerabilidades sociais”, como mulheres e crianças, do que às inseguranças vivenciadas pelos indivíduos em geral⁵².

⁴³ CALLAHAN, William A. National insecurities: humiliation, salvation, and Chinese nationalism. *Alternatives*, v. 29, n. 2, p. 199–218, 2004.

⁴⁴ ARADAU, Claudia. Security and the democratic scene: Desecuritization and emancipation. *Journal of International Relations and Development*, v. 7, n. 4, 2004. p. 400.

⁴⁵ WILLIAMS, Michael C. *Culture and security: symbolic power and the international politics of security*. New York: Routledge, 2007. p. 36.

⁴⁶ WAEVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995. p. 46–86. Disponível em: <https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021. p. 47, 57; BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 32–33.

⁴⁷ JONES, Richard W. *Security, strategy and critical theory*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 159.

⁴⁸ BIGO, Didier. Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, v. 27, n. 1, p. 63–92, 2002.

⁴⁹ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 4.

⁵⁰ LIPSCHUTZ, Ronnie D. On security. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995. p. 1–23. p. 8.

⁵¹ HAMBER, Brandon *et al.* Discourses in transition: re-imagining women’s security. *International Relations*, v. 20, n. 4, p. 487–502, 2006. p. 489.

⁵² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press, 1995. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr_1995_en_complete_nostats.pdf. Acesso em: 27 set. 2021; ROBERTS, David. The intellectual perils of broad human security: deepening the critique of international relations. *Politics*, v. 28, n. 2, p. 124–127, 2008.

Ao afirmar que “segurança” é a ausência de ameaças, os teóricos da Escola de Gales definem a securitização como “emancipação” das restrições materiais das pessoas. A emancipação, não o poder ou a ordem, é geradora da verdadeira segurança⁵³. Algumas vozes revelamos riscos do viés liberal presente nos dois conceitos.

A emancipação contempla uma concepção de progresso que oculta a lógica de mercado e a política global do liberalismo⁵⁴. A “segurança humana” pode, ao contrário do que se imagina, reforçar a centralidade estatal, seu papel conservador⁵⁵ e produzir modos neoliberais de masculinidade e feminilidade, calando a variedade de masculinidades e feminilidades “ambivalentes e inseguras”⁵⁶. Assim também tem possibilitado aos Estados ocidentais a continuidade de persecução de seus objetivos geopolíticos e econômicos, por meio da vinculação ideológica das políticas de segurança humana ao liberalismo globalizante e neoimperialista. Essa vinculação permitiu, por exemplo, justificar algumas intervenções militares em países em desenvolvimento, como Afeganistão, Burundi, Chechênia, Congo, Iraque, Serra Leoa e Somália, ancorada na ideia de defesa dos civis diante da violência de seus próprios Estados ou para “construção da paz”⁵⁷. As dinâmicas dessas guerras parecem atender à racionalidade da “ajuda ao desenvolvimento”⁵⁸, veiculando, sutilmente, a ideia de que o subdesenvolvimento é internacionalmente perigoso e desestabilizador⁵⁹. A “segurança humana” há de ser vista como uma condição variável no tempo e no espaço, em que pessoas e comunidades tenham o poder e a capacidade de administrar as tensões entre as suas necessidades, seus direitos e valores⁶⁰. Essa é a tese também de muitos teóricos de Gales: a definição das prioridades para satisfação das necessidades materiais da vida⁶¹, por meio de uma “deliberação não repressiva”⁶², com a atribuição de voz aos silenciados, aos não representados, aos sem poder⁶³.

Todavia, é dominante (e fomentada pelos Estados) a ideia clássica de segurança como uma obsessão pela preservação da soberania e da defesa nacional, contagiando outras “áreas securitizáveis”, o que a torna excludente, militarizada e apresentada como um elemento fora da política, quando, em verdade, é intrinsecamente política dissimulada, conservadora e autoritária⁶⁴. O suposto esvaziamento da política é derivado da separação entre política ordinária e exceção, parlamento e técnica militar, enraizada naquela exigência de um ato ou fato simbólico e excepcional do processo de securitização, que identifica ameaça e estimula a “política do pânico”, para justificar a adoção de medidas que, em situações normais, não seriam admitidas⁶⁵. O êxito dessa estratégia de “despolitização” da questão depende da transformação de conceitos mais abstratos,

⁵³ BOOTH, Ken. Security and emancipation. *Review of International Studies*, v. 17, n. 4, p. 313-326, 1991. p. 319.

⁵⁴ NEOCLEOUS, Mark. *Critique of security*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008.

⁵⁵ KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. From strategy to security: foundations of critical security studies. In: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. (ed.). *Critical security studies: concepts and cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997. p. 33-60. p. 46.

⁵⁶ VÄYRYNEN, Tarja. Gender and UN Peace Operations: the confines of modernity. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 125-142, 2004. p. 125.

⁵⁷ CHRISTIE, Ryerson. Critical voices and human security: to endure, to engage or to critique? *Security Dialogue*, v. 41, n. 2, p. 169-190, 2010. p. 172.

⁵⁸ DUFFIELD, Mark. Getting savages to fight barbarians: development, security and the colonial present. *Conflict, Security & Development*, v. 5, n. 2, p. 141-159, 2005. p. 20.

⁵⁹ DILLON, Michael; REID, Julian. Global governance, liberal peace and complex emergency. *Alternatives*, v. 25, n. 1, p. 117-143, 2000; DUFFIELD, Mark. Getting savages to fight barbarians: development, security and the colonial present. *Conflict, Security & Development*, v. 5, n. 2, p. 141-159, 2005.

⁶⁰ BARNETT, Jon; O'BRIEN, Karen L.; MATTHEW, Richard A. Introduction. In: MATTHEW, Richard A. et al. (ed.). *Global environmental change and human security*. Cambridge: MIT Press, 2010. p. 3-32. p. 18.

⁶¹ BOOTH, Ken. *Theory of world security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 102.

⁶² LINKLATER, Andrew. Political community and human security. In: BOOTH, Ken (ed.). *Critical security studies and world politics*. London: Lynne Rienner, 2005. p. 113-131. p. 116.

⁶³ JONES, Richard W. *Security, strategy and critical theory*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 159.

⁶⁴ HUYSMANS, Jef. Revisiting Copenhagen. *European Journal of International Relations*, v. 4, n. 4, p. 479-504, 1998. p. 500-501; HANSEN, Lene. The little mermaid's silent security dilemma and the absence of gender in the Copenhagen School. *Millennium*, v.29, n. 2, 2000. p. 286.

⁶⁵ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998. p. 34.

como a ideia de direitos e justiça, sociedade e bem comum, típicos da política com suas contingências e imprevisibilidade, em relações concretas como as estabelecidas entre consumidor e produtor ou entre um líder-protetor e seus seguidores entrelaçadas com situações de ameaças que pareçam o mais possível factíveis⁶⁶. A securitização ocorreria, portanto, com a transformação da questão (ameaça existencial e objeto referente) em soluções de segurança, caracterizadas pela finitude, certeza e concretude, capazes de serem executadas por uma autoridade competente, de modo a eliminar a dúvida ou ambiguidades potencialmente infinitas (da política na lida da ameaça existencial), gerando sensação de conforto e tranquilidade individuais e coletivas⁶⁷.

A securitização constitui uma forma de ampliar o controle social e político⁶⁸. Na “sociedade de controle”, o político está contido, controlado ou antecipado por decisões técnicas⁶⁹, que abalam as estruturas do Estado de Direito, a democracia e as liberdades⁷⁰. É notável a influência da Teoria Política de Carl Schmitt nessa separação e na dicotomia entre política ordinária e medidas excepcionais, assentada na ameaça e no estabelecimento de relações entre amigo e inimigo⁷¹. A ameaça presente conduz à securitização, enfatizando que se deve proteger. A “dessecuritização”, como um processo inverso do descrito anteriormente, revela o fim da ameaça ou uma resignificação dos valores que devem ou não ser protegidos⁷². O enfoque baseado no ato de fala e na centralidade da elite considera a audiência como mera expectadora ou aquiescente tácita, sem espaços efetivamente dialógicos ou de contestação. Silenciam-se as vozes dissonantes e de minorias dentro e fora dos Estados ou entre eles. O ato de fala securitário é perlocucionariamente um ato de silêncio⁷³. E a sua teoria, nas vozes de Copenhague, tem sido acusada, por isso mesmo, de ocidentalista, de “brancura metodológica”, discriminatória e machista. A Europa e os Estados Unidos seriam apresentados como *loci* da dessecuritização civilizada e racional, sob ameaça de securitização ou de regressão potencial à “anarquia primitiva” dos povos incivilizados⁷⁴. A busca persistente de desconsiderar possibilidades alternativas ou categoriais ideais do processo, em favor da “cultura liberal” e da “normalização” da prática europeia-estadunidense na formulação da política mundial, revela seu lado ontológico e essencialista, que tanto sofrera crítica de Copenhague⁷⁵.

A securitização do HIV/AIDS em determinados contextos considera os infectados pelo vírus como ameaças potenciais à segurança nacional, resultando em discriminação e mesmo exclusão⁷⁶. O “corpo” da mulher, no ambiente de securitização e da guerra, tem sido tratado como uma espécie de “corpo de guerra

⁶⁶ WAEVER, Ole. The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysi (ed.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 149–185; BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.

⁶⁷ HUYSMANS, Jef. Revisiting Copenhagen. *European Journal of International Relations*, v. 4, n. 4, p. 479–504, 1998.

⁶⁸ DELEUZE, Gilles. *Logic of sense*. New York: Columbia University Press, 1990; HÄNNINEN, Sakari. The ghost of politics in the soft machine. In: HÄNNINEN, Sakari; VÄHÄMÄKI, Jussi. (ed.). *Displacement of politics*. Sophie: University of Jyväskylä, 2000. p. 27-45.

⁶⁹ LINT, Willem de; VIRTÄ, Sirpa. Security in ambiguity: towards a radical security politics. *Theoretical Criminology*, v. 8, n. 4, p. 465-489, 2004. p. 474.

⁷⁰ DOTY, Roxanne L. Immigration and the politics of security. *Security Studies*, v. 8, n. 2–3, p. 71–93, 1998.; WALDRON, Jeremy. Security and liberty: the image of balance. *Journal of Political Philosophy*, v. 11, p. 191–210, 2003.

⁷¹ SCHMITT, Carl. *Political theology: four chapters on the concept of sovereignty: studies in contemporary German social thought*. London: The MIT Press, 1985; SCHMITT, Carl. *Dictatorship: from the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*. London: Polity, 2014. p. 218.; WILLIAMS, Paul. Critical Security studies. In: BELLAMY, Alex J. (ed.). *International society and its critics*. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 135–150. p. 647.

⁷² WAEVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995. p. 46–86. Disponível em: <https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021. p. 56; DOTY, Roxanne L. Immigration and the politics of security. *Security Studies*, v. 8, n. 2–3, p. 71–93, 1998.

⁷³ HANSEN, Lene. The little mermaid’s silent security dilemma and the absence of gender in the Copenhagen School. *Millennium*, v. 29, n. 2, 2000. p. 306.

⁷⁴ RICHTER-MONTPETTIT, Melanie; HOWELL, Alison. Is securitization theory racist? civilizationism, methodological whiteness and antiblack thought in the Copenhagen School. *Security Dialogue*, v. 51, p. 1-20, 2019.

⁷⁵ MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. New York: W. W. Norton, 2001. p. 42, p. 170.

⁷⁶ ELBE, Stefan. Should HIV/AIDS be securitized?: the ethical dilemmas of linking HIV/AIDS and security. *International Studies Quarterly*, v. 50, n. 1, p. 119–144, 2006.

desmilitarizado”, reduzido, primariamente, à função de proteção e procriação dos soldados, posteriormente ao “despojo” de guerra com a prática do estupro e servidão sexual⁷⁷. Nem o corpo seria forte o suficiente nem o emocional feminino seria bem equipado para a vida militar, a não ser como força de reserva ou no exercício de funções auxiliares como os serviços médicos ou de higiene. A “dessecuritização” consiste, nesse sentido, em uma concepção estereotipada e uma forma de normalizar e esconder a violência que se abate sobre o corpo e as emoções femininas⁷⁸.

Essa desconstrução da segurança acompanha as mulheres mesmo após o fim dos conflitos. Embora tenham sido combatentes, elas são frequentemente forçadas a retornar à “vida normal” no seio da família ou nos afazeres domésticos, devido aos riscos de estigmatização e retaliação, bem como à falta de programas de “reintegração”, “reabilitação” e “reconstrução” que as envolvam. A dessecuritização feminina remete ao mundo do lar e do silêncio, distante da esfera política, internacional ou de segurança⁷⁹.

4 A tecnossecuritização da sociedade

A tecnossecuritização é uma espécie desse gênero complicado, possibilitada pela “dataficação” da vida social, a indicar a transformação de aspectos rotineiros da vida das pessoas em dados a serem explorados. A “sociedade tecnossecuritizada” caracteriza-se como uma cultura de segurança, instituída e operada pela integração de tecnologias que a tudo (ou quase) e a todos (ou quase) veem, diante de crescentes ameaças existenciais⁸⁰. A tecnossecuritização se fundamentava, originariamente, numa vigilância estatal preventiva de combate à criminalidade, especialmente associada ao terrorismo e à espionagem. O uso público do medo e da ameaça sempre foi seu poderoso argumento de justificação⁸¹. Logo se revelou, além de espia estratégica de governos estrangeiros e vigia tático de indivíduos ou grupos de interesse determinados, como era característico dos tradicionais serviços de inteligência, um poderoso instrumento de vigilância e controle social a serviço de outros objetos securitização, e, ao mesmo tempo, objeto de referência securitária, na chamada “cibersegurança”, de segurança da tecnologia da informação ou de segurança de informações eletrônicas contra ataques digitais⁸².

Contagiadas pela lógica policial-militar, as ferramentas tecnológicas se interligam em redes de espia em todos os lugares e em todas as horas, considerando todo indivíduo, em princípio, uma ameaça potencial à segurança⁸³. O processo se revela simbiótico, civil-militar. O governo civil e, mesmo o mercado, passaram a adotar técnicas projetadas originariamente para a atividade militar, a exemplo da internet, da identificação por radiofrequência (RFID) e dos Sistemas de Posicionamento Global (GPS)⁸⁴. Ao mesmo tempo, realizou

⁷⁷ BAKSH, Rawwida *et al.* (ed.). *Gender mainstreaming in conflict transformation: building sustainable peace*. London: Commonwealth Secretariat, 2002.

⁷⁸ ENLOE, Cynthia. *Bananas, beaches and bases: making feminist sense of international politics*. 2. ed. Berkeley: University of California Press, 2000.

⁷⁹ MACKENZIE, Megan. Securitization and desecuritization: female soldiers and the reconstruction of women in post-conflict Sierra Leone. *Security Studies*, v. 18, n. 2, p. 241-261, 2009.

⁸⁰ HINTZ, Arne; DENCİK, Lina; WAHL-JORGENSEN, Karin. Digital citizenship and surveillance society: introduction. *International Journal of Communication*, v. 11, p. 731-739, 2017; ELLIS, Darren. Techno-securitisation of everyday life and cultures of surveillance-apatheia. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 11-29, 2020.

⁸¹ CLARK, Ian. The digital divide in the post-Snowden Era. *Journal of Radical Librarianship*, v. 2, p. 1-32, 2016; PETTIT, Patrick. ‘Everywhere surveillance’: global surveillance regimes as techno-securitization. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 30-56, 2020.

⁸² MULLIGAN, Deirdre K.; SCHNEIDER, Fred B. Doctrine for cybersecurity. *Daedalus*, v. 140, n. 4, p. 70-92, 2011.

⁸³ PETTIT, Patrick. ‘Everywhere surveillance’: global surveillance regimes as techno-securitization. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 30-56, 2020.

⁸⁴ WEBER, Jutta. Techno-security, risk and the militarization of everyday life. In: *THE COMPUTATIONAL turn: past, presents, futures?: proceeding of the first international conference of IACAP*. Münster: VerlagshausMonsenstein und Vannerdat OH, 2011. p. 168-175. Disponível em: <https://coeckelbergh.files.wordpress.com/2015/03/55.pdf>. Acesso em: 22 set. 2021.

os velhos sonhos militares de onisciência, por meio da tecnossecuritização da vida cotidiana⁸⁵. A segurança é tanto pelas ameaças, reais ou virtuais, quanto pelas ameaças futuras, ambas quase sempre superestimadas, a ponto de converterem-se em existenciais⁸⁶. Uma segurança expansiva que, pelas ameaças crescentes, torna-se uma insegurança constante, seja física ou ambiental, pela incidência da criminalidade progressiva no primeiro caso⁸⁷, ou dos riscos de uma hecatombe ecológica⁸⁸, no segundo; seja social com o crescente aumento da pobreza, da desigualdade, da precariedade alimentar e laboral⁸⁹; econômico-financeira com as recorrências de crises que abalam Estados e populações de modo diferente⁹⁰; ou tecnológica, desde a “velha” energia nuclear à convergência dos aparatos de inteligência artificial, da nano e biotecnologia, da internet das coisas dentre outras ameaças tecnológicas existenciais⁹¹.

Essa lista, claramente indicativa, é suficiente para sugerir que os indivíduos vivem em um ambiente de risco generalizado, que não oferece, nem garante, um futuro seguro⁹². As incertezas, os riscos, as contingências tornam as pessoas apáticas e cativas de processos de securitização e de medidas extraordinárias, agora, amparadas (e justificadas) em tecnologias de vigilância total cada vez mais sofisticadas, que permitem uma subjetiva noção de segurança provisória e total ao preço de um controle público-privado (ou corporativo) também total^{93,94}. A gestão dos riscos e perigos, das ameaças existenciais transversais aos diversos domínios da vida, por meio das arquiteturas tecnológicas de segurança, converteu-se em técnica central de governo pelos Estados e, em sintonia ou tensão com eles, em instrumento de negócio e governança corporativa⁹⁵.

A “tecnossecuritização” se apresenta como uma “nova configuração de poder”, que, recorrendo à integração e interoperabilidade entre os sistemas e aparatos tecnológicos, de informação, comunicação, inteligência artificial e inteligência das coisas, pode reduzir a vulnerabilidade e antecipar riscos, incertezas e ameaças internas e globais. A integração e interoperabilidade estabelecem e reforçam os vínculos entre empresas e o Estado, o Exército e a polícia, segurança interna e externa, território nacional e o espaço das redes transnacionais ou sideral, bem como entre as lógicas econômicas e sociopolíticas, fundindo o controle sobre os corpos com o controle sobre o espírito, o “animus”, intelecto e emoção⁹⁶. A segurança deve ser garantida não apenas de modo proativo, mas principalmente preventivo e preditivo, graças à combinação de dispositivos de vigilância, inteligência artificial e imensos bancos de dados⁹⁷.

⁸⁵ GRAHAM, Stephen. *City under Siege: the surveillance-industrial complex*. London: Verso, 2011. p. 64-65.

⁸⁶ ERICSON, Kevin D.; HAGGERTY, Richard V. (ed). *The new politics of surveillance and visibility: green college thematic lecture series*. Toronto: University of Toronto Press, 2006.

⁸⁷ BANKS, James. Radical criminology and the techno-security-capitalist complex. In: NOBLES, Matt R.; STEINMETZ, Kevin F. (ed.). *Technocrime and criminological theory*. London: Routledge, 2017. p. 102-115.

⁸⁸ BECK, Ulrich. *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage, 1992.

⁸⁹ DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. Public action for social security: foundations and strategy. In: AHMAD, Ehtisham et al. *Security in developing countries*. New York: Oxford University Press, 1991. p. 04-40.

⁹⁰ MESJASZ, Czeslaw. Economic security. In: BRAUCH, Hans G. et al. (ed.). *Globalization and environmental challenges: globalization and environmental challenges*. Berlin; Heidelberg: Springer, 2008. p. 569-580.

⁹¹ ALBERT, Michael J. The dangers of decoupling: earth system crisis and the ‘Fourth Industrial Revolution’. *Global Policy*, v. 11, n. 2, p. 245-254, 2020.

⁹² ARADAU, Claudia; LOBO-GUERRERO, Luis; MUNSTER, Rens van. Security, technologies of risk, and the political: guest editors’ introduction. *Security Dialogue*, v. 39, n. 2-3, p. 147-154, 2008. p. 148.

⁹³ DENCIK, Lina; CABLE, Jonathan. The advent of surveillance realism: Public opinion and activist responses to the Snowden leaks. *International Journal of Communication*, v. 11, p. 276-781, 2017.

⁹⁴ Os impactos da tecnologia sobre a subjetividade e a reprodução social humanas são objeto de um longo debate pelos teóricos ou filósofos da tecnologia MARX, Karl. *Capital*. London: Penguin, 1867. v. 1. p. 568-569; JASPERS, Karl. *Man in the modern age*. New York: Doubleday Anchor Books, 1957. p. 138; FOUCAULT, Michel. The subject and power. *Critical Inquiry*, v. 8, n. 4, p. 777-795, 1982; ROTSTEIN, Abraham. Technology and alienation. *Ultimate Reality and Meaning*, v. 9, n. 1, p. 4-16, 1986. p. 16; NYGREN, Katarina G.; GIDLUND, Katarina L. The pastoral power of technology. Rethinking alienation in digital culture. In: FUCHS, Christian; MOSCO, Vincent (ed.). *Marx in the age of digital capitalism*. London: Brill, 2016. p. 396-412.

⁹⁵ ARADAU, Claudia; MUNSTER, Rens van. Governing terrorism through risk: taking precautions, (un)knowing the future. *European Journal of International Relations*, v. 13, n. 1, p. 89-115, 2007.

⁹⁶ MATTELART, Armand; GRUENHECK, Susan; COHEN, James. *The globalization of surveillance: the origin of the securitarian order*. Cambridge: Polity, 2010. p. 199.

⁹⁷ GRUSIN, Richard. *Premediator: affect and mediality after 9/11*. London: Palgrave Macmillan, 2010.

Embora haja uma vigilância contra todos⁹⁸, há, nos cálculos de risco e previsões, a presença mais frequente de certos grupos sociais⁹⁹, menos por ações individuais e mais por pertencimentos sociais, étnicos, religiosos, raciais e de gênero, a resgatar uma espécie de “lombrosianismo” ou de “criminoso estereotipado”, agora, por meio de recursos digitais¹⁰⁰. As tecnologias de criação de perfil e de identificação das pessoas, como a biometria, os escaneadores cerebrais, a triagem algorítmica e os testes de DNA, centrais na “cultura de tecnosseguurança”, tem revelado seus problemas. Elas são usadas para definir perfis ou identificação de suspeitos, de criminosos e de migrantes ilegais, bem como de “indivíduos confiáveis”. Os “falsos positivos” e “negativos”, em geral, por previsões baseadas em preconceitos, são comuns. As tecnologias possuem um padrão de “brancura inerente” (o “homem branco médio” — americano ou europeu), com sérias repercussões sobre a raça, o gênero, trajes e comportamentos que fujam ao padrão^{101,102}.

Esses desvios se devem, principalmente, ao fato de que os algoritmos utilizados nos dispositivos de vigilância incorporam os vieses cognitivos e os padrões sociais dos estereótipos e preconceitos existentes^{103,104}. Eles podem ser introduzidos pelos programadores ou “designers” do sistema, pelos bancos de dados de treinamento incompletos, imprecisos ou tendenciosos, pelos alimentadores de dados e pela própria aprendizagem do programa¹⁰⁵. Não é incomum que surjam de correlações indevidas. Nesse caso, o programa é usado para classificar indivíduos em grupos e, em seguida, fazer identificação ou previsões sobre o comportamento de um indivíduo, assumindo que ele seguirá o padrão daquele grupo, levando a conclusões erradas¹⁰⁶.

A vigilância ocorre, portanto, com base em padrões estereotipados de “normalidade” e “anormalidade” dos seres humanos. A normalidade, dessecuritizada, é definida pelo biótipo branco e heterossexual, criando sinais de alerta ou de ameaça com o não reconhecimento de certos traços, condutas ou indumentárias que se desviam do padrão¹⁰⁷. Esses grupos, por assim dizer, desviantes, são muito mais propensos a serem submetidos, pelo aparato de segurança, a abordagens e revistas, se não à violência absoluta¹⁰⁸. Ou a uma autocontenção de comportamento que, em vez de lhes dar visibilidade e proposta alternativa de subjetividade, rege-se, primeiramente, por normas de uma “vestimenta” ou “decência ordinária” que lhes “naturalizam”¹⁰⁹.

⁹⁸ PETTIT, Patrick. ‘Everywhere surveillance’: global surveillance regimes as techno-securitization. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 30-56, 2020.

⁹⁹ ARADAU, Claudia; LOBO-GUERRERO, Luis; MUNSTER, Rens van. Security, technologies of risk, and the political: guest editors’ introduction. *Security Dialogue*, v. 39, n. 2-3, p. 147-154, 2008. p. 148; SKINNER, David. Race, racism and identification in the era of technosecurity. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 77-99, 2020.

¹⁰⁰ SELOD, Saher. *Forever suspect: racialized surveillance of muslim americans in the war on terror*. London: Rutgers University Press, 2018.

¹⁰¹ WEBER, Jutta; KÄMPF, Katrin M. Technosecurity cultures: introduction. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 1-10, 2020. p. 5-6.

¹⁰² Diversos estudos apontam para vieses raciais. LUM, Kristian; ISAAC, William. To predict and serve? *Significance*, v. 13, p. 14-19, 2016. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1740-9713.2016.00960.x/epdf>. Acesso em: 28 set. 2021; SELBST, Andrew D. Disparate impact in big data policing. *Georgia Law Review*, v. 52, p. 109-195, 2017.

¹⁰³ LIPARTITTO, Kenneth. *The narrative and the algorithm: genres of credit reporting from the nineteenth century to today*. 2011. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1736283. Acesso em: 20 set. 2021; SELBST, Andrew D. Disparate impact in big data policing. *Georgia Law Review*, v. 52, p. 109-195, 2017.

¹⁰⁴ Um algoritmo é um termo matemático ou lógico para designar um conjunto de instruções automatizadas ou não, para consecução de uma determinada finalidade. GOFFEY, Andrew. Algorithm. In: FULLER, Matthew (ed.). *Software studies: a lexicon*. Cambridge, MA: MIT Press, 2008. p. 15-20. p. 16. Um programa de computador é composto de muitos algoritmos codificados e ligados entre si para, a partir da alimentação de certos dados, produzir uma saída desejada. Para tanto, os algoritmos precisam ser traduzidos para uma linguagem que possa ser entendida pela máquina. Esse processo é conhecido como codificação (ou hacking). INTRONA, Lucas; WOOD, David. Picturing algorithmic surveillance: the politics of facial recognition systems. *Surveillance & Society*, v. 2, n. 2/3, p. 177-198, 2004. p. 180.

¹⁰⁵ GOFFEY, Andrew. Algorithm. In: FULLER, Matthew (ed.). *Software studies: a lexicon*. Cambridge, MA: MIT Press, 2008. p. 15-20. p. 18-19.; BENT, Jason R. Algorithmic affirmative action legal? *The Georgetown Law Journal*, v. 108, p. 803-853, 2020. p. 811.

¹⁰⁶ LIPARTITTO, Kenneth. *The narrative and the algorithm: genres of credit reporting from the nineteenth century to today*. 2011. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1736283. Acesso em: 20 set. 2021. p. 36; SELBST, Andrew D. Disparate impact in big data policing. *Georgia Law Review*, v. 52, p. 109-195, 2017. p. 127.

¹⁰⁷ WEBER, Jutta; KÄMPF, Katrin M. Technosecurity cultures: introduction. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 1-10, 2020.

¹⁰⁸ AMIR, Merav; KOTEF, Hagar. In-secure identities: on the securitization of abnormality. *Environment and planning D: Society and space*, v. 36, n. 2, p. 236-254, 2018.

¹⁰⁹ HUTTA, Jan S. Beyond the politics of inclusion: securitization and agential formations in Brazilian LGBT parades. In: YEKA-

A lógica da “segurança vigilante”, como aprofundamento do processo geral de securitização, corrói as bases do Estado de Direito com sua “legalidade de exceção” e suas violações aos direitos fundamentais. Todavia, não há como exceção, pois atende a duas ordens de interesse: do poder e do dinheiro. O Estado vê nela um instrumento de controle social jamais disponível ao poder; enquanto as empresas de segurança visam aos negócios. Ambos, para venderem segurança, devem, primeiramente, gerar um ambiente de ameaças crescentes e insegurança difusa¹¹⁰. A tônica do poder, do dinheiro e da militarização, alimentada pela securitização (e que ao mesmo tempo a alimenta) torna o presente mera etapa para a distopia autoritária futura. Há meios de resistência ao desenvolvimento desse cenário com a adoção de propostas alternativas à securitização em geral como a redução da ideia ou culto à segurança e abordagem não elitista tampouco estatista, associadas ou adaptadas ao mundo digital. A política participativa e inclusiva, descrita pelas correntes críticas, levada a esse mundo, importa, por exemplo, a ampliação da diversidade social na elaboração dos algoritmos e sistemas de vigilância, submetidos a maior transparência, participação e controle social¹¹¹. Mas esse é um tema para desenvolver em outra oportunidade. Apenas é de lembrar, com Jaspers e Rotstein, que a “alma humana sitiada” por um cerco contínuo em que a presença da ameaça é, ao mesmo tempo, conhecida e evasiva, pode e deve resistir à inevitabilidade do domínio técnico e da alienação, pois é o ser humano quem (ainda) é capaz de desligar não somente a máquina, mas o “processo”¹¹².

5 Considerações finais

A segurança é um conceito dinâmico e dependente do contexto e práticas sociais. Tradicionalmente, ela era compreendida como a proteção física do território e da população do Estado, em face da atuação de terceiros e, em sede internacional, contra os danos causados por meio da guerra. No primeiro caso, era um direito individual, relacionando-se à segurança pública. No segundo, um direito coletivo ou individual da expressão coletiva, garantido pela segurança ou defesa nacional. As duas noções sofreram acelerada ampliação com o fim da Guerra Fria. Passou-se a falar, por exemplo, em segurança econômica, segurança ambiental, segurança energética, alimentar, sanitária, cibernética e em biossegurança. A ampliação do conceito foi acompanhada por um tratamento jurídico-político diferenciado para as questões que passaram a compor os seus diversos sentidos.

Os estudos internacionalistas, especialmente da Escola de Copenhague, identificaram, nesse tratamento, um “processo de securitização” que se operava por meio da enunciação de atos ilocucionários de fala. Em geral, um líder político qualificava uma questão específica como uma ameaça existencial à sobrevivência coletiva, criando na sociedade o efeito de consentir com a adoção de medidas de emergência que, pelo menos, em parte, suspendiam ou contingenciavam alguns direitos fundamentais, como a liberdade e a intimidade. A força de persuasão social da ameaça importava, portanto, a retirada da questão e de seu tratamento da “política normal” ou “ordinária”. Várias críticas foram levantadas contra a definição e o próprio processo de securitização. As objeções levantadas à definição diziam respeito à natureza do ato de constituição securitária, à desconsideração do contexto em que ocorria e à relevância da audiência ou da sociedade no processo. Nem toda securitização ocorria por meio de um ato de fala. Imagens poderiam causar muito mais impacto no sentido de criar temor social, assim como a rotineirização burocrática de certas medidas também gerava a percepção de que eram necessárias à segurança. As emoções têm um papel importante para o convencimento e a percepção de (in)segurança. Embora algumas possam ser expressas, a maioria é extralinguística,

NI, Elahé H.; KILIAN, Eveline; MICHAELIS, Beatrice (ed.). *Queer futures: reconsidering ethics, activism, and the political*. Burlington: Routledge, 2016. p. 67-82.

¹¹⁰ NEOCLEOUS, Mark. *Critique of security*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008. p. 154.

¹¹¹ JONES, Richard W. *Security, strategy and critical theory*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 159; McDONALD, Matt. Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, v. 14, n. 4, p. 563–587, 2008. p. 575.

¹¹² JASPERS, Karl. *Man in the modern age*. New York: Doubleday Anchor Books, 1957. p. 16.

estruturada como traumas e lembranças. O ator da securitização é comumente identificado, apenas, à elite política, de acordo com a sua posição de poder institucional ou estatal, transportando para assuntos securitizados uma lógica militar mais apropriada à defesa nacional. A retirada do assunto do campo da política ordinária cria um ambiente de exceção constitucional com ampliação do controle social e político, que fragiliza o Estado de Direito, a democracia e os direitos fundamentais.

As escolas críticas, de maneira geral, propuseram alternativas para mitigar o elitismo e a lógica militar da securitização, enfatizando o deslocamento do foco do Estado para os indivíduos e promovendo um processo inclusivo e participativo na definição das prioridades políticas de segurança. A securitização, nesse sentido, seria emancipação.

A tecnosecuritização reflete o alargamento da definição de segurança ao campo tecnológico e seu impacto sobre os indivíduos e a sociedade. A cultura de segurança é instituída e operada pela integração de tecnologias que visa a tudo e a todos ver, tanto como meio de enfrentar as múltiplas ameaças existenciais da sociedade como para proteger-se a própria tecnologia e seus artefatos, dentro do que se passou a chamar de “cibersegurança”. A principal medida posta em efeito consiste na vigilância total, por meio de diversos instrumentos digitais, de comunicação, de coleta e tratamento de dados, de muitos dados, dos “big data”. A própria vigilância, um meio para um fim, é ela mesma securitizada, invadindo domínios protegidos pelos direitos fundamentais com a tolerância ou a apatia dos destinatários, mobilizados pelo uso público do medo e da ameaça. Com ela ocorre a progressiva interligação das doutrinas militares ou de segurança externas a estratégias integradas de segurança interna em seus múltiplos aspectos, submetendo-as todas à mesma ou similar lógica e tecnologia. A transferência de ideias militares de identificação, rastreamento, de alvejamento e controle de comportamentos consiste na realização de antigos ideais militares de “onisciência” e “racionalidade” no controle da sociedade civil, viabilizada pela tecnologia, originariamente, projetada para a atividade de segurança externa. Nesse modelo de securitização, se aprofundam os laços entre poder público e privado. Atualmente, com a colaboração ativa ou passiva dos próprios indivíduos que entregam seus dados às espias público-corporativas. O modelo adotado é aquele descrito pela Escola de Copenhague, elitista, autoritário, excludente e discriminatório.

Os algoritmos que coligem e tratam as informações são enviesados, por transportarem os preconceitos e os reflexos das assimetrias sociais. Em geral, ampliam-nos aos exponenciais do mundo digital sob o manto silencioso de uma matemática neutra, operada por máquinas. Os programas tendem a identificar perfis criminosos ou suspeitos em etnias, raças, religiões, gênero e, inclusive, em comportamentos que se distanciem do padrão que definiram como normal, de regra, do homem branco (ou euro-americano) heterossexual. A vigilância total para uma segurança plena tornou expresso o que aparecia apenas na crítica acadêmica e dos movimentos sociais aos processos de securitização.

Talvez a ampliação da ideia de segurança tenha alcançado um nível excessivo, incorporando elementos da lógica militar. Discursos alternativos, de democracia e direitos fazem muito mais sentido e podem gerar muito mais efetividade do que uma (in)segurança alimentada pela ampliação do conceito e pela quase inevitável companhia da lógica de securitização.

Referências

- ABRAHAMSEN, Rita. Blair's Africa: the politics of securitization and fear. *Alternatives*, v. 30, n. 1, p. 55–80, 2005.
- ADLER, Emanuel. *Communitarian international relations: the epistemic foundations of international relations*. London: Routledge, 2005.
- AGAMBEN, Giorgio. *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

- ALBERT, Michael J. The dangers of decoupling: earth system crisis and the ‘Fourth Industrial Revolution’. *Global Policy*, v. 11, n. 2, p. 245-254, 2020.
- AMIR, Merav; KOTEF, Hagar. In-secure identities: on the securitization of abnormality. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 36, n. 2, p. 236-254, 2018.
- ARADAU, Claudia. Security and the democratic scene: Desecuritization and emancipation. *Journal of International Relations and Development*, v. 7, n. 4, 2004.
- ARADAU, Claudia; LOBO-GUERRERO, Luis; MUNSTER, Rens van. Security, technologies of risk, and the political: guest editors’ introduction. *Security Dialogue*, v. 39, n. 2-3, p. 147–154, 2008.
- ARADAU, Claudia; MUNSTER, Rens van. Governing terrorism through risk: taking precautions, (un) knowing the future. *European Journal of International Relations*, v. 13, n. 1, p. 89–115, 2007.
- AUSTIN, John L. *How to do things with words*. Oxford: Clarendon Press, 1962.
- BAKSH, Rawwida et al. (ed.). *Gender mainstreaming in conflict transformation: building sustainable peace*. London: Commonwealth Secretariat, 2002.
- BANKS, James. Radical criminology and the techno–security–capitalist complex. In: NOBLES, Matt R.; STEINMETZ, Kevin F. (ed.). *Technocrime and criminological theory*. London: Routledge, 2017. p. 102-115.
- BARNETT, Jon; O’BRIEN, Karen L.; MATTHEW, Richard A. Introduction. In: MATTHEW, Richard A. et al. (ed.). *Global environmental change and human security*. Cambridge: MIT Press, 2010. p. 3-32.
- BECK, Ulrich. *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage, 1992.
- BENT, Jason R. Algorithmic affirmative action legal? *The Georgetown Law Journal*, v. 108, p. 803-853, 2020.
- BIGO, Didier. Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, v. 27, n. 1, p. 63-92, 2002.
- BLEIKER, Roland; HUTCHISON, Emma. Fear no more: emotions and world politics. *Review of International Studies*, v. 34, n. 1, p. 115-135, 2008.
- BOOTH, Ken. Beyond critical security studies. In: BOOTH, Ken (ed.). *Critical security studies and world politics*. London: Lynne Rienner, 2005. p. 259–278.
- BOOTH, Ken. Security and emancipation. *Review of International Studies*, v. 17, n. 4, p. 313-326, 1991.
- BOOTH, Ken. *Theory of world security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- BROWNING, Christopher S.; MCDONALD, Matt. The future of critical security studies: ethics and the politics of security. *European Journal of International Relations*, v. 19, n. 2, p. 235-255, 2013.
- BUTLER, Judith. *Excitable speech: a politics of the performative*. London: Routledge, 1997.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.
- CALLAHAN, William A. National insecurities: humiliation, salvation, and chinese nationalism. *Alternatives*, v. 29, n. 2, p. 199–218, 2004.
- CASE COLLECTIVE. Critical approaches to security in Europe: a networked manifesto. *Security Dialogue*, v. 37, n. 4, p. 443–487, 2006.
- CHRISTIE, Ryerson. Critical voices and human security: to endure, to engage or to critique? *Security Dialogue*, v. 41, n. 2, p. 169–190, 2010.
- CLARK, Ian. The digital divide in the post-Snowden Era. *Journal of Radical Librarianship*, v. 2, p. 1-32, 2016.

- CONTEH-MORGAN, Earl. Peacebuilding and: a constructivist perspective. *International Journal of Peace Studies*, v. 10, n. 1, p. 69–86, 2005.
- DELEUZE, Gilles. *Logic of sense*. New York: Columbia University Press, 1990.
- DENCIK, Lina; CABLE, Jonathan. The advent of surveillance realism: public opinion and activist responses to the Snowden leaks. *International Journal of Communication*, v. 11, p. 276–781, 2017.
- DILLON, Michael; LOVO-GUERRERO, Luis. Biopolitics of security in the 21st century: an introduction. *Review of International Studies*, v. 34, n. 2, p. 265–292, 2008.
- DILLON, Michael; REID, Julian. Global governance, liberal peace and complex emergency. *Alternatives*, v. 25, n. 1, p. 117–143, 2000.
- DOTY, Roxanne L. Immigration and the politics of security. *Security Studies*, v. 8, n. 2–3, p. 71–93, 1998.
- DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. Public action for social security: foundations and strategy. In: AHMAD, Ehtisham *et al.* Security in developing countries. New York: Oxford University Press, 1991. p. 04-40.
- DUFFIELD, Mark. Getting savages to fight barbarians: development, security and the colonial present. *Conflict, Security & Development*, v. 5, n. 2, p. 141–159, 2005.
- ELBE, Stefan. Should HIV/AIDS be securitized?: the ethical dilemmas of linking HIV/AIDS and security. *International Studies Quarterly*, v. 50, n. 1, p. 119–144, 2006.
- ELLIS, Darren. Techno-securitisation of everyday life and cultures of surveillance-apatheia. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 11-29, 2020.
- ENLOE, Cynthia. *Bananas, beaches and bases: making feminist sense of international politics*. 2. ed. Berkeley: University of California Press, 2000.
- ERICSON, Kevin D.; HAGGERTY, Richard V. (ed.). *The new politics of surveillance and visibility: green college thematic lecture series*. Toronto: University of Toronto Press, 2006.
- FOUCAULT, Michel. The subject and power. *Critical Inquiry*, v. 8, n. 4, p. 777–795, 1982.
- GOEDE, Marieke de. Financial security. *Finance and Society*, v. 3, n. 2, p. 159-72, 2017.
- GOFFEY, Andrew. Algorithm. In: FULLER, Matthew (ed.). *Software studies: a lexicon*. Cambridge, MA: MIT Press, 2008. p. 15-20.
- GRAHAM, Stephen. *City under Siège: the surveillance-industrial complex*. London: Verso, 2011.
- GRUSIN, Richard. *Premediation: affect and mediality after 9/11*. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- HAMBER, Brandon *et al.* Discourses in transition: re-imagining women's security. *International Relations*, v. 20, n. 4, p. 487–502, 2006.
- HÄNNINEN, Sakari. The ghost of politics in the soft machine. In: HÄNNINEN, Sakari; VÄHÄMÄKI, Jussi. (ed.). *Displacement of politics*. Sophie: University of Jyväskylä, 2000. p. 27-45.
- HANSEN, Lene. The little mermaid's silent security dilemma and the absence of gender in the Copenhagen School. *Millennium*, v. 29, n. 2, 2000.
- HERZ, John H. Idealist internationalism and the security dilemma. *World Politics*, v. 2, n. 2, p. 157-180, 1950.
- HINTZ, Arne; DENCIK, Lina; WAHL-JORGENSEN, Karin. Digital citizenship and surveillance society: introduction. *International Journal of Communication*, v. 11, p. 731-739, 2017.
- HUTTA, Jan S. Beyond the politics of inclusion: securitization and agential formations in Brazilian LGBT parades. In: YEKANI, Elahé H.; KILIAN, Eveline; MICHAELIS, Beatrice (ed.). *Queer futures: reconsidering ethics, activism, and the political*. Burlington: Routledge, 2016. p. 67-82.

- HUYSMANS, Jef. Revisiting Copenhagen. *European Journal of International Relations*, v. 4, n. 4, p. 479–504, 1998.
- INTRONA, Lucas; WOOD, David. Picturing algorithmic surveillance: the politics of facial recognition systems. *Surveillance & Society*, v. 2, n. 2/3, p. 177-198, 2004.
- JASPERS, Karl. *Man in the modern age*. New York: Doubleday Anchor Books, 1957.
- JONES, Richard W. *Security, strategy and critical theory*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. From strategy to security: foundations of critical security studies. In: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. (ed.). *Critical security studies: concepts and cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997. p. 33–60.
- KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. Preface: toward critical security studies. In: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. (ed.). *Critical security studies: concepts and cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.
- LINKLATER, Andrew. Political community and human security. In: BOOTH, Ken (ed.). *Critical security studies and world politics*. London: Lynne Rienner, 2005. p. 113–131.
- LINT, Willem de; VIRTÁ, Sirpa. Security in ambiguity: towards a radical security politics. *Theoretical Criminology*, v. 8, n. 4, p. 465-489, 2004.
- LIPARTITO, Kenneth. *The narrative and the algorithm: genres of credit reporting from the nineteenth century to today*. 2011. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1736283. Acesso em: 20 set. 2021.
- LIPSCHUTZ, Ronnie D. On security. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995. p. 1–23.
- LUM, Kristian; ISAAC, William. To predict and serve? *Significance*, v. 13, p. 14-19, 2016. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1740-9713.2016.00960.x/epdf>. Acesso em: 28 set. 2021.
- MACKENZIE, Megan. Securitization and desecuritization: female soldiers and the reconstruction of women in post-conflict Sierra Leone. *Security Studies*, v. 18, n. 2, p. 241-261, 2009.
- MÄLKSOO, Maria. The memory politics of becoming European: the East European subalterns and the collective memory of Europe. *European Journal of International Relations*, v. 15, n. 4, p. 653–680, 2009.
- MARX, Karl. *Capital*. London: Penguin, 1867. v. 1.
- MATTELART, Armand; GRUENHECK, Susan; COHEN, James. *The globalization of surveillance: the origin of the securitarian order*. Cambridge: Polity, 2010.
- McDONALD, Matt. Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, v. 14, n. 4, p. 563–587, 2008.
- MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. New York: W. W. Norton, 2001.
- MERCER, Jonathan. Emotional beliefs. *International Organization*, v. 64, n. 1, p. 1–31, 2010.
- MESJASZ, Czeslaw. Economic security. In: BRAUCH, Hans G. et al. (ed.). *Globalization and environmental challenges: globalization and environmental challenges*. Berlin; Heidelberg: Springer, 2008. p. 569-580.
- MÖLLER, Frank. Photographic interventions in post-9/11 security policy. *Security Dialogue*, v. 38, n. 2, p. 179–196, 2007.
- MORGENTHAU, Hans J. Diplomacy. *Yale Law Journal*, v. 55, n. 5, p. 1067-1080, 1946.
- MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for war and peace*. New York: Knopf, 1948.

- MORGENTHAU, Hans J. *Scientific man versus power politics*. London: Latimer House, 1947.
- MORGENTHAU, Hans J. *Vietnam and the United States*. Washington, D.C.: Public Affairs, 1965.
- MULLIGAN, Deirdre K.; SCHNEIDER, Fred B. Doctrine for cybersecurity. *Daedalus*, v. 140, n. 4, p. 70-92, 2011.
- MUNSTER, Rens van. Security on a shoestring: a hitchiker's guide to critical schools of security in Europe. *Security Dialogue*, v. 42, n. 2, p. 235-243, 2007.
- NEOCLEOUS, Mark. *Critique of security*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008.
- NIEBUHR, Reinhold. *Moral man and immoral society: a study in ethics and politics*. New York: Charles Scribner's Sons, 1932.
- NYGREN, Katarina G.; GIDLUND, Katarina L. The pastoral power of technology. Rethinking alienation in digital culture. In: FUCHS, Christian; MOSCO, Vincent (ed.). *Marx in the age of digital capitalism*. London: Brill, 2016. p. 396-412.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press, 1995. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr_1995_en_complete_nostats.pdf. Acesso em: 27 set. 2021.
- PEOPLES, Columba; VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. *Critical security studies: an introduction*. 3. ed. New York: Routledge, 2021.
- PETIT, Patrick. 'Everywhere surveillance': global surveillance regimes as techno-securitization. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 30-56, 2020.
- RICHMOND, Oliver P. Emancipatory forms of human security and liberal peacebuilding. *International Journal*, v. 62, n. 3, p. 459-478, 2007.
- RICHTER-MONTPETIT, Melanie; HOWELL, Alison. Is securitization theory racist? civilizationism, methodological whiteness and antiblack thought in the Copenhagen School. *Security Dialogue*, v. 51, p. 1-20, 2019.
- ROBERTS, David. The intellectual perils of broad human security: deepening the critique of international relations. *Politics*, v. 28, n. 2, p. 124-127, 2008.
- ROSS, Andrew A. G. Coming in from the cold: constructivism and emotions. *European Journal of International Relations*, v. 12, n. 2, p. 197-222, 2006.
- ROTSTEIN, Abraham. Technology and alienation. *Ultimate Reality and Meaning*, v. 9, n. 1, p. 4-16, 1986.
- SCHMITT, Carl. *Political theology: four chapters on the concept of sovereignty: studies in contemporary German social thought*. London: The MIT Press, 1985.
- SCHMITT, Carl. *Dictatorship: from the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*. London: Polity, 2014.
- SELBST, Andrew D. Disparate impact in big data policing. *Georgia Law Review*, v. 52, p. 109-195, 2017.
- SELOD, Saher. *Forever suspect: racialized surveillance of muslim americans in the war on terror*. London: Rutgers University Press, 2018.
- SHEPHERD, Laura J. Introduction. In: SHEPHERD, Laura J. (ed). *Critical approaches to security: an introduction to theories and methods*. New York: Routledge, 2013. p. 1-8.
- SKINNER, David. Race, racism and identification in the era of technosecurity. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 77-99, 2020.

- STRITZEL, Holger. Towards a theory of securitization: Copenhagen and Beyond. *European Journal of International Relations*, v. 13, n. 3, p. 357–383, 2007.
- SUCHAROV, Mira M. Imagining ourselves then and now: nostalgia and Canadian multiculturalism. *Journal of International Relations and Development*, v. 16, n. 4, p. 539–565, 2013.
- TICKNER, Arlene B. Securitization and the limits of democratic security. In: MARES, David R.; KACOWICZ, Arie M. (ed.). *Routledge handbook of Latin American security*. London: Routledge, 2015. p. 89-99.
- TROMBETTA, Maria J. Rethinking the securitization of the environment. In: BALZACQ, Thierry (ed.). *Securitization theory*. Abingdon: Routledge, 2010. p. 135–149.
- VÄYRYNEN, Tarja. Gender and UN Peace Operations: the confines of modernity. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 125–142, 2004.
- WAEVER, Ole. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: new schools in security theory and their origins between core and periphery*. 2004. Disponível em: <https://pdfcoffee.com/ole-waever-aberystwyth-paris-en-new-schools-in-security-theory-and-their-origins-between-core-and-periphery-pdf-free.html>. Acesso em: 25 set. 2021.
- WAEVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1995. p. 46–86. Disponível em: <https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.
- WAEVER, Ole. The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysi (ed.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 149–185.
- WAEVER, Ole. What is security?: the securityness of security. In: HANSEN, Birthe (ed.). *European Security 2000*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 2000. p. 222-254.
- WALDRON, Jeremy. Security and liberty: the image of balance. *Journal of Political Philosophy*, v. 11, p. 191–210, 2003.
- WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.
- WEBER, Jutta. Techno-security, risk and the militarization of every day life. In: THE COMPUTATIONAL turn: past, presents, futures?: proceeding of the first international conference of IACAP. Münster: VerlagshausMonsenstein und Vannerdat OH, 2011. p. 168–175. Disponível em: <https://coeckelbergh.files.wordpress.com/2015/03/55.pdf>. Acesso em: 22 set. 2021.
- WEBER, Jutta; KÄMPF, Katrin M. Technosecurity cultures: introduction. *Science as Culture*, v. 29, n. 1, p. 1-10, 2020
- WELDES, Jutta. Constructing national interests. *European Journal of International Relations*, v. 2, n. 3, p. 275–318, 1996.
- WIBBEN, Annick. Human security: toward an opening. *Security Dialogue*, v. 39, n. 4, p. 455–462, 2008.
- WILLIAMS, Michael C. *Culture and security: symbolic power and the international politics of security*. New York: Routledge, 2007.
- WILLIAMS, Michael C. Words, images, enemies: securitization and international politics. *International Studies Quarterly*, v. 47, n. 4, p. 511–532, 2003.
- WILLIAMS, Paul. Critical Security studies. In: BELLAMY, Alex J. (ed.). *International society and its critics*. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 135–150.

The cover features a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is prominent. The background shows a multi-story building with a grid-like facade and a large, curved structure with a white dome. The sky is blue with scattered white clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**A falta de uniformidade
na celebração de acordos
administrativos disciplinares no
Brasil**

**The lack of uniformity in the
conclusion of administrative
disciplinary agreements in Brazil**

Luciano Rosa Vicente

Sandro Lucio Dezan

Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha

* Recebido em: 06/02/2024.
Aprovado em: 13/08/2024.

** Doutorando em Direito no Centro Universitário de Brasília (CEUB) e mestre em Direito pela mesma instituição; especialista em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Penal, Direito Administrativo Disciplinar e Direito Público; bacharel em Direito e em Ciências Contábeis. <https://orcid.org/0000-0002-5424-9456>.
E-mail: luciano.rosa@rfb.gov.br.

*** Doutor em Direito e Políticas Públicas, pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB); Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal; Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV); e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor Titular de Direito Administrativo no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito, Mestrado e Doutorado, do Centro Universitário de Brasília (CEUB); Professor do Programa de Pós-graduação Lato Sensu da Escola Superior de Polícia, Academia Nacional de Polícia, Polícia Federal; Professor Visitante (Investigador Associado) do Mestrado em Ciências Policiais do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), Lisboa, Portugal; Investigador Integrado (Professor Associado) do Centro de Investigação da Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), especificamente do Centro de Justiça e Governação (JusGov), Grupo JusCrim - Justiça Penal e Criminologia, e do Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos (DH-CII), Braga, Portugal. <http://orcid.org/0000-0002-8524-8309>.
E-mail: sandro.dezan@ceub.edu.br.

**** Advogado, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ (1996), Especialista em Direito Processual Público pela UFF-RJ (2007), Especialista em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante (2009), Especialista em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília (2009), Mestre em Direito pela UGF-RJ (2002), Mestre em Argumentação Jurídica (Universidade de Alicante), Doutor em Direito pela PUC-Minas e Doutor em Filosofia pela UFRJ. Foi Capitão Bombeiro-Militar (CBMERJ), Procurador Federal (INSS) e Juiz Federal, titular da 4ª Vara Federal de Vitória-ES. Atuou como Juiz Convocado na 4ª Turma especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, foi Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE-ES), integrou a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, presidiu a Turma Recursal dos JEFs do ES e foi Diretor do Foro da Seção Judiciária do Espírito Santo. <https://orcid.org/0000-0002-6745-2066>.
E-mail: ricarlos.almagro@gmail.com.

A falta de uniformidade na celebração de acordos administrativos disciplinares no Brasil*

The lack of uniformity in the conclusion of administrative disciplinary agreements in Brazil

Luciano Rosa Vicente**

Sandro Lucio Dezan***

Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha****

Resumo

Este estudo é sobre o ramo Disciplinar do Direito Administrativo Sancionador, objetivando responder como a Administração Pública brasileira trata os acordos administrativos disciplinares com os seus servidores públicos civis e qual o nível de uniformidade entre os entes investigados. Para encontrar a resposta, moveu-se uma pesquisa exploratória, com técnica de documentação indireta, na normatização do tema, na doutrina e nos órgãos correccionais envolvidos, justificada porque os acordos são uma poderosa ferramenta de desburocratização administrativa disciplinar, que atendem ao princípio da eficiência da Administração Pública, merecendo aperfeiçoamento e tratamento uniforme para os servidores que praticaram condutas similares. Concluiu-se que a uniformidade sobre os acordos disciplinares é muito baixa entre os entes investigados, com alguns deles impossibilitados de celebrarem por falta de previsão normativa, havendo divergências significativas, também, no alcance e na forma de introduzi-los no sistema correccional disciplinar.

Palavras-chave: administração pública brasileira; servidores públicos civis; acordos administrativos disciplinares; falta de uniformidade.

Abstract

This study is about the Disciplinary branch of Sanctioning Administrative Law, aiming to answer how the Brazilian Public Administration treats disciplinary administrative agreements with its civil public servants and what is the level of uniformity between the entities investigated. To find the answer, exploratory research was carried out, using an indirect documentation technique, in the standardization of the topic, in the doctrine and in the correctional bodies involved, justified because agreements are a powerful tool for reducing disciplinary administrative bureaucracy, which meet the principle of efficiency Public Administration, deserving improvement and uniform treatment for employees who practiced similar conduct. It was concluded

that uniformity regarding disciplinary agreements is very low among the entities investigated, with some of them unable to conclude due to lack of normative provision, with significant divergences also in the scope and way of introducing them into the disciplinary correctional system.

Keywords: brazilian public administration; civil servants; disciplinary administrative agreements; lack of uniformity.

1 Introdução

Uma servidora pública federal trabalhava e morava numa cidade turística, por isso costumava receber visitas de parentes e amigos na sua casa. Como sua residência era pequena e não havia acomodações suficientes para seus hóspedes, ela pegava emprestado no depósito da repartição alguns colchonetes e devolvia posteriormente, mas sem pedir autorização ao seu chefe imediato.

Quando o seu chefe soube, a proibiu de retirar os colchonetes novamente, pois não se destinavam ao uso particular dos servidores. Certo dia, foi necessário usá-los na repartição e eles não estavam no depósito, porque a servidora desobedeceu a ordem e levou para sua casa uma vez mais. Ciente do fato, ele comunicou à Corregedoria do órgão, que passou a analisar o caso.

Como o art. 116, IV, da Lei nº 8.112/90, prevê o dever de o servidor público civil federal cumprir as ordens superiores, salvo as manifestamente ilegais, e o artigo 117, II, proíbe retirar material ou documento da repartição sem autorização da chefia, a Corregedoria entendeu haver indícios de que a servidora descumpriu um dever e praticou uma proibição, devendo-se apurar os fatos em processo administrativo disciplinar (PAD). Entretanto, a normatização federal oferece uma alternativa à instauração de PAD, prevista na Instrução Normativa (IN) CGU nº 4/2020.

Trata-se do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que é um procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos nos casos de infração de menor potencial ofensivo, potencialmente punível com advertência, ou suspensão até trinta dias. Como o caso se enquadrava nesses parâmetros, a servidora aceitou a proposta da Corregedoria para celebrarem um TAC e evitou-se a instauração do PAD, com o ônus que ele traria à servidora e à Administração Pública.

Já um servidor público civil do Estado de Pernambuco não teve a mesma sorte. Ele era técnico da Fazenda e atendia contribuintes na repartição no centro de Recife. Diante da carência de servidores, o chefe do setor determinou um rodízio entre os técnicos na triagem e distribuição de senhas de atendimento, mas o servidor, orgulhoso, disse que não conquistou seu cargo para distribuir senhas na triagem. Com ânimo arrogante, disse aos gritos para o chefe que não cumpriria a ordem.

Como o Estatuto dos servidores civis pernambucanos (Lei nº 6.123/1968) prevê no seu artigo 193, IV, o dever de urbanidade, e no inciso VI do mesmo artigo o dever de obediência às ordens superiores, salvo as manifestamente ilegais, o chefe do servidor encaminhou o caso à Corregedoria, que instaurou um PAD para apurar os fatos, pois a normatização disciplinar pernambucana não prevê a celebração de TAC como alternativa ao PAD para apurar infrações de menor gravidade. O PAD seguiu seu curso e desagou na suspensão do servidor por 15 dias.

Nesses casos reais, os servidores praticaram condutas similares, mas somente o pernambucano foi acusado em PAD e recebeu suspensão de 15 dias, enquanto a servidora federal celebrou um TAC, evitou o PAD e a possível punição. Esse tratamento estatal diferente a servidores públicos em igual situação motivou este estudo, que tem como objetivo responder a seguinte pergunta: como a Administração Pública brasileira trata os acordos administrativos disciplinares com os seus servidores públicos civis e qual o nível de uniformidade entre os entes investigados?

O referido objetivo será perseguido numa pesquisa exploratória, com técnica de documentação indireta na normatização, na doutrina e nos órgãos correccionais envolvidos. Como não é possível estudar todas as Administrações Públicas do país (26 Estados, Distrito Federal e 5.565 municípios, além da União), o recorte foi nesta e nos Estados com Estatutos dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988 e sem alterações significativas na parte disciplinar posteriormente: Minas Gerais (MG), Pernambuco (PE), Ceará (CE), Rio de Janeiro (RJ), Sergipe (SE) e Amazonas (AM).

Elegeram-se esses Estados por seus Estatutos dos servidores civis serem anteriores à Constituição Cidadã, quando não existia sequer a garantia de contraditório nos PAD's. A hipótese principal é de pouca uniformidade entre os entes, como ocorreu no exemplo citado entre a esfera federal e o Estado de Pernambuco.

O estudo se justifica, porque os acordos são uma poderosa ferramenta de desburocratização administrativa disciplinar, que atendem ao princípio da eficiência da Administração Pública, previsto no art. 37 da Constituição de 1988, merecendo aperfeiçoamento e tratamento uniforme para os servidores que praticaram condutas similares.

As respostas à pergunta que move esta pesquisa passam pelo estudo dos seguintes pontos: a unidade do sistema sancionador estatal; os acordos para solucionar conflitos na esfera judicial; os acordos administrativos disciplinares na Administração Pública da União; os acordos administrativos disciplinares nas Administrações Públicas Estaduais; e a falta de previsão legal para substituir PADs e penalidades por acordos disciplinares, numa trilha que a partir daqui se passa a palmilhar.

2 O Direito Administrativo Sancionador como parte do sistema punitivo unitário

Quando se estuda o Direito Administrativo Sancionador, emergem perguntas como: há um direito unitário estatal de punir? Há princípios gerais direcionando o poder punitivo estatal de forma unitária? Há diferenças significativas entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal? São perguntas importantes para este estudo, que doravante se pretende responder.

Entende-se que o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador Disciplinar são sub-ramos de um direito punitivo maior e geral do Estado, com suas teorias básicas se comunicando para atrair a incidência de direitos fundamentais aos acusados e processados, notadamente quanto aos institutos já desenvolvidos na esfera penal, como seara punitiva estatal por excelência¹.

Infrações penais e administrativas se aproximam, porque as suas sanções têm a mesma natureza punitiva, representativa da resposta estatal com a privação de um bem ou de um direito, o que permite inferir que não há diferenças ontológicas entre os ilícitos penais e administrativos, tratando-se do mesmo poder uno de punir do Estado².

Assim, prevalece no mundo jurídico a ideia de que o Estado possui um único e unitário poder punitivo submerso em normas de Direito Público. A mais importante consequência da ideia de unidade do direito de punir do Estado é a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, com ênfase nas garantias individuais, não havendo diferenças substanciais entre normas penais e

¹ DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A “atividade-ação” punitivo-disciplinar: interatividade e complexidade entre ato, procedimento e processo administrativo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 22-36, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3985/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2024.

² GUSKOW, Tatiana Maria; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Direito administrativo sancionador e a identidade ontológico-estrutural: entre ilícitos penais e administrativos e seu contributo à matização dos princípios constitucionais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 15-28, abr. 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9521>. Acesso em: 04 ago. 2024. p. 16.

normas administrativas sancionadoras³. Por isso, “as regras e princípios que informam a atuação repressora do Estado, assim como as garantias do acusado, devem compor um regime jurídico único”⁴.

A ideia doutrinária de que não há diferenças substanciais entre normas penais e normas administrativas sancionadoras foi o ponto de partida para uma série de construções teóricas e jurisprudenciais, inicialmente nos Tribunais Superiores e logo nas Cortes Constitucionais europeias e no Tribunal Europeu de Direitos Humanos, sendo dois os principais pressupostos dessas ideias. O primeiro é a vedação à arbitrariedade de legisladores e administradores públicos; e o segundo é a expansão dos poderes do Judiciário, até alcançar um novo modelo punitivo no qual os rótulos são menos importantes do que os conteúdos para fins de fixar e desenvolver garantias universais⁵.

Uma vez aceita a existência do poder sancionador da Administração Pública, doutrina e jurisprudência se puseram de acordo na tese hoje dominante de que o seu poder sancionador forma parte, de parilha com o poder penal dos tribunais, de um direito de punir superior do Estado, que é único⁶. Isso porque, existe uma identidade substancial entre o fenômeno sancionador penal e o administrativo, com uma homogeneidade ontológica das distintas vertentes de Direito Sancionador⁷.

Apesar de haver críticas à unidade do sistema punitivo, normas de Direito Penal e de Direito Administrativo Sancionador estão separadas por critérios puramente dogmáticos, decorrentes de escolhas legislativas. Não há uma fronteira intransponível para o legislador definir o que é delito e o que é infração administrativa, entre o que merece uma pena judicial, ou uma sanção administrativa⁸. Embora os respectivos regimes jurídicos desses dois ramos jurídicos sejam distintos, ambos se encontram vinculados ao Direito Constitucional, com suas regras, princípios e valores constitucionais⁹, contribuindo com a unidade do sistema punitivo.

Essa equivalência entre os dois ramos tem feito com que o Direito Administrativo Sancionador se aperfeiçoe, com influência da doutrina científica e judicial penais na configuração de significado e efeitos dos princípios básicos do direito de punir estatal, em particular dos princípios da legalidade, tipicidade, culpabilidade, presunção de inocência etc¹⁰.

A vinculação do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador com o Direito Constitucional se intensificou com o fenômeno da constitucionalização do Direito, que significa, em simples palavras, a irradiação da Constituição, com força normativa, para todo o sistema jurídico. Iniciou, de certa forma, com a Constituição portuguesa de 1976, avançou com a Constituição espanhola de 1978 e intensificou-se com a Constituição brasileira de 1988.

No Brasil, a partir de 1988, e principalmente depois da virada do século, a Constituição passou a ter supremacia material, potencializada pela normatividade dos seus princípios, ingressando na paisagem jurídica do país e no discurso dos operadores do Direito. Todos os ramos do Direito tiveram temas seus tratados na Carta de 1988. Para ficar apenas nos dois ramos aqui citados, no Direito Penal a Constituição prevê, no

³ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 120.

⁴ CAVALLARI, Odilon. Parâmetros de aferição da culpa e do erro grosseiro: o homem médio morreu? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 84-109, abr. 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9616/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2024.

⁵ RINCÓN, José Suay. *Sanciones administrativas*. Zaragoza: Cometa, 1989. p. 74.

⁶ GARCÍA, Alejandro Nieto. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005. p. 26.

⁷ LLOBREGAT, José Garberí. *Derecho administrativo sancionador práctico*: comentários, jurisprudência y normativa reguladora: los derechos fundamentales del inculcado en el procedimiento administrativo sancionador. Barcelona: Editorial Bosch, 2012. v. II. p. 55.

⁸ PUIG, Manuel Rebollo *et al.* Panorama del derecho administrativo sancionador en España: los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Sócio-Jurídicos*, Bogotá, v. 7, n. 1, p. 23-74, ene./jun., 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acesso em: 03 jan. 2024.

⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 175.

¹⁰ NUÑO JIMÉNEZ, Irene; PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio. Derecho Administrativo Sancionador: principios de la potestad sancionadora. *Gabílex*: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha, Toledo, n. 5, p. 142-192, mar. 2016. Disponível em: https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/revista_no_5_marzo_2016_ultima_2.pdf. Acesso em: 03 jan. 2023.

capítulo sobre direitos individuais e coletivos, o princípio da legalidade penal, a irretroatividade da lei penal, a criminalização do racismo, os crimes inafiançáveis etc¹¹.

No Direito Administrativo, também no capítulo sobre direitos individuais e coletivos, há normas sobre desapropriação e requisição de bens particulares; há o capítulo VII, tratando da Administração Pública, abordando temáticas como concurso público, licitação, regime jurídico dos servidores, aposentadoria, responsabilidade civil do Estado etc.

A constitucionalização do Direito reforça a tese de que o Estado possui um poder punitivo unitário sobre os cidadãos. Além disso, não haveria possibilidade de distinções substanciais entre ilícitos criminais e administrativos, pois prevalece a concepção de que as penas e as sanções administrativas constituem duas subespécies do direito estatal de punir, de forma que os princípios penais se aplicam ao Direito Administrativo Sancionatório, obviamente com certas modulações¹².

Há de se reconhecer certa tendência a reduzir o âmbito dos delitos penais e aumentar a extensão das infrações administrativas, com vários fatores atuando nessa direção: a ideia de que o Direito Penal deve ser o último recurso e atender ao princípio da intervenção mínima; a saturação dos tribunais com excesso de processos; a possível inadaptação dos processos penais para a defesa dos interesses gerais; e a falta de preparação dos juízes penais para processar condutas em certos temas¹³.

Apesar de muitos dos referidos argumentos serem discutíveis, é certo que não há nenhuma tendência de reduzir a grande extensão atual que tem o poder sancionador das Administrações Públicas. Os esforços estão noutra direção: submeter esse poder sancionador a limites estritos, para que os cidadãos tenham garantias parecidas quando o Estado pretender impor punições penais ou sanções administrativas¹⁴, como no caso aqui estudado, de servidores que cometem irregularidades.

Na base dos referidos limites ao poder sancionador estatal estão alguns princípios gerais: da legalidade; da tipicidade das infrações e das sanções administrativas; da proporcionalidade das sanções; da irretroatividade das normas sancionadoras desfavoráveis e retroatividade das favoráveis; do “non bis in idem”; da igualdade; e da necessidade de procedimento¹⁵, todos eles com envergadura constitucional, que irradiam também para o Direito Penal.

Do exposto, percebe-se que o Direito Penal e o Direito Administrativo sancionador, embora não utilizem as mesmas técnicas, nem tenham os mesmos regimes jurídicos, acabam entrando em núcleos estruturantes dos direitos constitucionais fundamentais dos acusados em geral, na perspectiva de submissão ao devido processo legal e do Estado de Direito.

O Direito punitivo, assim, encontra um núcleo básico na Constituição, do qual emanam direitos constitucionais de conteúdos variáveis, apesar de terem pontos mínimos comuns. É assim que se deve compreender

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63. Disponível em: https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/A-constitucionalizacao_Luis-RobertoBarroso.pdf. Acesso em: 03 jan. 2024.

¹² CUTANDA, Blanca Lozano. La tensión entre eficacia y garantías en la represión administrativa: aplicación de los principios constitucionales del orden penal em el derecho administrativo sancionador com especial referencia al principio de legalidade. Las fronteras del Código Penal de 1995 y el derecho administrativo sancionador. *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, n. 11, 1997. p. 51-52.

¹³ PUIG, Manuel Rebollo *et al.* Panorama del derecho administrativo sancionador en España: los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Sócio-Jurídicos*, Bogotá, v. 7, n. 1, p. 23-74, ene./jun., 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acesso em: 03 jan. 2024. p. 32.

¹⁴ PUIG, Manuel Rebollo *et al.* Panorama del derecho administrativo sancionador en España: los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Sócio-Jurídicos*, Bogotá, v. 7, n. 1, p. 23-74, ene./jun., 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acesso em: 03 jan. 2024. p. 32-33.

¹⁵ PUIG, Manuel Rebollo *et al.* Panorama del derecho administrativo sancionador en España: los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Sócio-Jurídicos*, Bogotá, v. 7, n. 1, p. 23-74, ene./jun., 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acesso em: 03 jan. 2024. p. 33-40.

a unidade do Direito Sancionador, com cláusulas constitucionais que dominam tanto o Direito Penal quanto o Direito Administrativo Punitivo. Embora tais cláusulas veiculem conteúdos distintos, há conteúdos mínimos obrigatórios, onde repousa a ideia de unidade.

O estudo do Direito Sancionador permitiu constatar que há compreensão majoritária de que o Estado possui direito de punir unitário, aplicando-se princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Punitivo, com ênfase nas garantias individuais; que apesar das críticas à unidade do sistema punitivo estatal, as normas desses dois ramos jurídicos estão separadas por critérios apenas dogmáticos, decorrentes da escolha dos legisladores.

Constatou-se, também, que o processo de constitucionalização do Direito fortaleceu a tese do direito de punição unitário do Estado, pois a Constituição passou a irradiar-se, com força normativa, para todo o sistema jurídico, de forma que o Direito punitivo passou a ter um núcleo básico na Constituição, com fundamentos mínimos comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, sendo a isso que se refere a unidade do direito de punir estatal.

Ao aplicar esse arcabouço teórico no tema deste estudo, um dos mais relevantes princípios comuns ao Direito Penal e ao Administrativo Sancionador é o da isonomia, requerendo que se tratem os iguais com igualdade. Por isso, entende-se que ele não é atendido quando se permite que o servidor público de um Estado celebre acordo de ajustamento de conduta, enquanto outro que praticou infração similar seja punido por não haver previsão legal dessa ferramenta, como narrado na Introdução.

O alcance do referido princípio não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta; ele abrange a própria lei, que não pode ser editada em desconformidade com a isonomia. O preceito magno da igualdade é norma voltada ao aplicador da lei e ao próprio legislador; não só pela norma posta se nivelam os indivíduos, mas a própria edição dela sujeita-se ao dever de dispensar tratamento equânime às pessoas¹⁶.

Para melhor compreender os acordos disciplinares nas Administrações Públicas brasileiras aqui investigadas (MG, PE, CE, RJ, SE, AM e União), é útil iniciar estudando os acordos para solucionar conflitos na sedimentada esfera judicial, pois como já adota essa ferramenta há mais tempo tem musculatura para servir de referencial.

3 A celebração de acordos para solucionar conflitos na esfera judicial

Para a melhor compreensão dos acordos no plano administrativo disciplinar, objeto desta investigação, é útil iniciar o estudo pela forma como a consolidada esfera judicial trata esse tema, que lhe é muito caro diante da grande quantidade de litígios no Brasil. A doutrina majoritária compreende que o princípio do acesso à justiça é um incentivo ao uso de métodos alternativos de solução de conflitos (MASCs), como a arbitragem, a conciliação e a mediação.

Trata-se de um significativo avanço, pois a legislação processual do século XX refletia a ideia de que o empoderamento estatal representava progresso social, ideário influenciado pelo socialismo e o laicismo. Naquele momento histórico, o interesse público superava qualquer interesse particular, e o processo era uma ferramenta de concretização daquele. Naquele cenário, o juiz protagonizava um papel paternalista na proteção dos interesses particulares¹⁷.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod_resource/content/2/MELLO_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf. Acesso em: 02 jan. 2024.

¹⁷ GRECO, Leonardo. Publicismo e privatismo no processo civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 33, n. 164, p. 29-56, out. 2008.

Após a II Guerra Mundial, a ideia de supremacia do interesse público perdeu força, enquanto a dignidade humana e os direitos fundamentais impulsionaram o processo desde a perspectiva dos cidadãos, valorizando-se a autonomia privada e dando-se poder às partes para dispor sobre o processo. Assim, a partir de 1950 retomam-se os MASCs, incentivados, também, pela morosidade da justiça estatal, o seu alto custo e o enorme volume de demandas¹⁸.

Reputa-se ao professor de Harvard, Frank Sander, a ideia inicial sobre os MASCs, que expôs em seu discurso na *Pound Conference* de 1976, no qual propôs que os tribunais não fossem mais uma via de mão única para resolver litígios, mas que também permitissem às partes uma multiplicidade de mecanismos para solucionar seus desentendimentos, proposta que mais adiante foi batizada como “justiça multiportas”¹⁹.

Na normatização brasileira, o art. 3º do CPC dispõe que se deve incentivar e ampliar a resolução alternativa de conflitos, pois há escassez de recursos no Judiciário, que precisam se destinar ao julgamento de demandas cujo acordo é impraticável. Nessa raia, os artigos 165-175 do CPC disciplinaram a mediação e a conciliação, com a instalação de “centros judiciários de solução consensual de conflitos” e a criação de cadastros regional e nacional para operadores de mediação e conciliação, além de câmaras privadas dessas duas modalidades.

Somando-se às aludidas previsões legais, o procedimento comum passou a contar com uma oitiva de autocomposição prévia à resposta do réu, que só não ocorrerá se as partes informarem, de maneira expressa, não se interessarem pela solução por acordo ou se o Direito em questão não admitir a autocomposição, de acordo com o art. 334 do CPC.

Curiosamente, o CPC prevê punição à parte que não comparecer à audiência preliminar, considerando a ausência um ato atentatório à Justiça, mas não fixa nenhuma sanção de timbre processual para a falta da audiência prevista, como nulidade, ou preclusão, por exemplo. Assim, não há nenhuma consequência decorrente da não realização da audiência de mediação ou conciliação²⁰.

Sem dúvida, os MASCs são instrumentos importantes de auxílio e complementação do serviço judiciário estatal. Mesmo quando substituem a jurisdição do Estado, como na arbitragem, ou são requisitos à prestação da tutela jurisdicional, como na mediação e na conciliação, não podem ser vistos como obstáculos ao exercício da garantia de acesso à Justiça. O direito à prestação da tutela jurisdicional deve conduzir sua interpretação de forma a não deixar qualquer disputa em sociedade sem o remédio adequado²¹.

A partir dos referidos incentivos legais, um dos MASCs que ganhou corpo no Brasil foi a arbitragem, mas isso não significa que se trate de figura novidadeira. Antes de o Estado conquistar para si o poder de declarar o direito ao caso concreto e ter a jurisdição, houve três fases distintas: a autotutela; a arbitragem facultativa; e a arbitragem obrigatória. Nessa raia, a autocomposição é tão antiga quanto a autotutela. O processo só surgiu com a arbitragem obrigatória, e depois a jurisdição como conhecemos hoje²².

A arbitragem brasileira foi veiculada na Lei nº 9.307/96, que já foi questionada judicialmente no SE-Agr5.206-7, no qual o STF entendeu que a referida Lei não viola o princípio do acesso à justiça, ao argu-

¹⁸ FARIA, Marcela Kohlbach de. Os meios alternativos de solução de controvérsias em uma perspectiva comparada. *Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)*, v. 9, n. 9, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/20395>. Acesso em: 03 jan. 2024.

¹⁹ FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 51.

²⁰ SALLES, Carlos Alberto de; MEGNA, Bruno Lopes. Mediação e conciliação em nova era: conflitos normativos no advento do novo CPC e da Lei de Mediação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PESSOA, Fábio Guidi Tabosa. *Direito Intertemporal*. Salvador: Juspodium, 2016. p. 122.

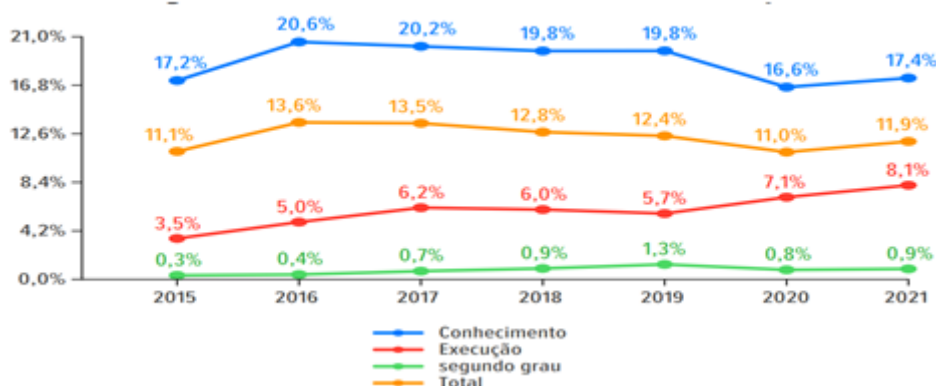
²¹ SALLES, Carlos Alberto de. O consenso nos braços do leviatã: os caminhos do Judiciário brasileiro na implantação de mecanismos adequados de solução de controvérsias. *Revista Jurídica Luso Brasileira (RJLB)*, Lisboa, ano 4, n. 3, p. 215-241, 2018. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/3/2018_03_0215_0241.pdf. Acesso em: 04 jan. 2024.

²² CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 23.

mento principal de que a manifestação da parte na cláusula de compromisso e a autorização legal que o juiz recebeu para substituir a vontade da parte relutante em assumir o compromisso não agridem o artigo 5º, XXXV, da Constituição de 1988.

Não obstante os mencionados avanços na autocomposição, os números indicam que no Brasil ela ainda não ganhou a musculatura esperada, pois segundo o “Relatório Justiça em Números 2022” do CNJ²³, em 2021 resolveram-se apenas 11,9% dos processos com conciliação. Apesar do crescimento de 0,9% em relação a 2020, ainda não se retornou aos patamares anteriores à pandemia de covid-19, conforme demonstra a figura abaixo:

Figura 1 - Série histórica do índice de conciliação no Brasil



Fonte: CNJ, 2022.

A figura demonstra que é na fase de conhecimento que mais se celebram acordos no Brasil, apesar da redução do percentual de 2016 (20,6%) para 2021 (17,4%), com o índice mais baixo constatado em 2020 (16,6%). Demonstra, também, um crescimento quase contínuo dos acordos na fase de execução, passando de 3,5% em 2015 para 8,1% em 2021.

Para efeito de comparação, nos EUA resolvem-se 95% dos casos cíveis com acordos. Na Justiça Federal Estadunidense, no ano de 2002, por exemplo, somente 1,8% dos litígios cíveis foram de fato julgados, enquanto em 1962 foram 11,5%, significando um recuo relevante, apesar de as taxas já serem baixas naquela época ao comparar-se com a realidade brasileira. Por aí se vê que os MASCs são regra nos EUA, enquanto aqui ainda engatinham²⁴.

A experiência brasileira com os MASCs demonstra que a origem romanística de nossa cultura é um obstáculo para a aceitação desses instrumentos para resolver os problemas jurídicos que surgem na sociedade. O despertar da comunidade jurídica e da sociedade para a adoção dessas novas fórmulas só iniciou quando o Judiciário não conseguiu mais conceder a tutela jurisdicional em tempo razoável aos jurisdicionados²⁵.

De acordo com o “Relatório Justiça em Números 2016”²⁶ do CNJ, um possível motivo para os baixos índices de acordos no Brasil seria uma “cultura” de litigância, à revelia da racionalidade. Ainda segundo o CNJ,

²³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2022*. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

²⁴ FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 51.

²⁵ ANDRIGHI, Fátima Nancy. A arbitragem: solução alternativa de conflitos. *Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal*, Brasília, n. 2, p. 149-173, maio/ago. 1996. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79058527.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2024.

²⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2016*. Brasília: CNJ, 2016. p. 57. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2024.

os obstáculos são mais de timbre cultural do que estrutural, esperando-se uma mudança de rumo motivada nas muitas políticas que aquele órgão implementou e a lógica do novo CPC, incentivadores dos acordos.

O estudo dos MASCs no Judiciário permitiu constatar que, em relação aos EUA, o Brasil ainda tem um longo percurso para multiplicar os seus tímidos 11,9% de sentenças homologatórias de acordos em 2021. Se na consolidada esfera judicial o desempenho dos acordos ainda é baixo, acredita-se que na esfera administrativa não se encontrará melhor sorte. É o que se descobrirá a seguir, começando pelos acordos na Administração Pública da União.

4 Os acordos disciplinares na Administração Pública da União²⁷

Embora na esfera judicial os MASCs ainda não tenham a adesão desejada, a Controladoria-Geral da União (CGU) entendeu que os acordos seriam úteis no SisCor²⁸. Por isso, em 2009 implementou o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA), por meio da IN CGU nº 4/2009, visando à racionalização de procedimentos, liberação de servidores para a apuração de infrações graves, e mitigação do problema da prescrição das advertências, pois sempre houve dificuldade para aplicá-las devido ao seu curto prazo prescricional de 180 dias²⁹.

A referida IN previa a celebração de TCA quando o extravio ou dano a bem público desaguasse em prejuízo de pequena monta, com lastro nos princípios da eficiência e do interesse público, que incentivam a racionalizar os procedimentos administrativos. A IN também citava a necessidade de reduzir a burocracia estatal, amputando controles cujos benefícios não compensam os custos, como a apuração de dano ou desaparecimento de notebook custodiado ao servidor e pequenas avarias em veículo oficial, ou equipamentos da repartição.

Aquela IN fixou como de pequeno valor o bem cujo preço de mercado para adquirir ou reparar fosse menor que o limite da dispensa de licitação, que na ocasião era de R\$ 8 mil. O TCA só cabia nos atos culposos e se o servidor ressarcisse o prejuízo, celebrando-se o acordo no setor que gerenciava os bens e materiais do órgão.

Manter a celebração do acordo e a elaboração do TCA na unidade onde ocorreu o dano foi uma tentativa de reduzir a demanda do SisCor, disponibilizando os servidores que atuam na matéria correcional para a apuração de outros tipos de irregularidades, que contando com mais mão de obra tramitariam com mais celeridade, teoricamente³⁰.

Para descobrir se a teoria da vida pensada funcionou na prática da vida vivida, solicitou-se à CGU, via Lei de Acesso à Informação (LAI), que informasse quantos TCAs se celebrou no SisCor desde 2010, ano seguinte à sua criação, até 2019, quando foi substituído e deu lugar ao seu sucessor, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

A CGU informou que só em 2015 passou a registrar os TCAs no seu banco de dados e as quantidades foram 4 em 2015; 4 em 2016; 7 em 2017; 11 em 2018; e 32 em 2019. Portanto, na União firmaram-se somente 58 TCAs naqueles 5 anos inventariados, sendo a maioria em 2019 (32) e apenas 26 entre 2015 e 2018. São

²⁷ Para simplificar a redação, ao longo do texto se usará “União” como sinônimo de Administração Pública da União.

²⁸ Conforme o Decreto nº 10.768/2021, a CGU é o órgão central do Sistema Correcional do Poder Executivo Federal (SisCor).

²⁹ DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada*. Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar. 11. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 645.

³⁰ SANTOS, Denis Ribeiro dos. A execução do termo circunstanciado administrativo no âmbito da Controladoria-Geral da União. In: FERNANDES, Eder; NEVES, Edson Alvisi; HANSEN, Gilvan Luiz (org.). *Democracia, Estado de Direito e Cidadania: enfoques e reflexões*. Rio de Janeiro: Light, 2014. p. 59-74. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eder-Monica-2/publication/350801811_2014_Democracia_Estado_de_Direito_e_Cidadania_-_enfoques_e_reflexoes/links/6073680aa6fdcc5f779c9331/2014-Democracia-Estado-de-Direito-e-Cidadania-enfoques-e-reflexoes.pdf#page=73. Acesso em: 06 jan. 2024.

números tímidos quando comparados aos 14.472 PADs e sindicâncias acusatórias instaurados no mesmo período (2015-2019), conforme demonstra a figura abaixo:

Figura 2 - PADs e sindicâncias acusatórias instauradas no SisCor entre 2015 e 2019



Fonte: CGU, 2023

A figura demonstra que entre 2015 e 2019 se instauraram 14.472 processos acusatórios, tratando-se de PADs e sindicâncias, dos quais 2.037 ainda estavam em tramitação, permitindo constatar que o TCA resultou pouco significativo. Por isso, ampliando o horizonte dos acordos disciplinares, a CGU inaugurou o TAC, com certidão de nascimento na IN CGU nº 2/2017, e alcance estendido nas INs CGU/CRG nº 17/2019 e nº 4/2020.

O TAC homenageia a discricionariedade administrativo-disciplinar no tocante ao interesse público de instaurara perseguição, oriunda do direito germânico, para os casos de infrações leves, viabilizando a reabilitação da ordem administrativa interna com procedimento mais simples, célere e eficaz, valorizando o princípio da razoável duração do processo em sede administrativa, pois impede-se a instauração de procedimento disciplinar para casos solucionáveis na instrução pré-processual, como técnica de gestão e não de direito disciplinar³¹.

A chegada do TAC no SisCor preencheu um espaço que há muito os estudiosos do sistema correcional criticavam, pois enquanto na seara penal o Ministério Público tinha autonomia para firmar acordos com os autores de infrações menores, na esfera administrativa disciplinar as autoridades correcionais seguiam atadas aos processos acusatórios para apurar infrações disciplinares, sem importar o patamar de lesividade da conduta³².

Apenas recentemente superou-se esse paradigma, em ambiente de administração pública dialógica, ou consensual, que busca realinhar o Direito Administrativo a uma visão contemporânea e apta a cumprir a sua função de compatibilizar o interesse público com os direitos e garantias fundamentais que a Constituição de 1988 oferece aos administrados³³.

A consensualidade é uma técnica de gestão administrativa que permite à Administração Pública e ao administrado celebrarem acordo para concluir consensualmente um processo administrativo pela negociação do exercício do poder punitivo do Estado³⁴. Ela vem sendo amplamente usada no âmbito do Direito

³¹ DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 381.

³² NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcelos. *A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://btdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcelosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

³³ MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. *Revista Jurídica Unigran*, Dourados, v. 16, n. 31, p. 69-85, jan./jun. 2014. Disponível em: https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf. Acesso em: 07 jan. 2024.

³⁴ PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 111.

Administrativo como instrumento para recompor a juridicidade, com a tripla vantagem de ser mais barata, célere e eficaz³⁵.

Antes da implementação do TAC na União, o seu SisCor não tinha competência para tratar de forma diferenciada, com ferramentas mais econômicas, as infrações disciplinares de baixo teor ofensivo ao ordenamento, como as derrapadas comportamentais estampadas na lista de deveres do art. 116, ou de algumas proibições do art. 117 da Lei nº 8.112/90³⁶.

Conforme o caput e os §§ 1º e 2º do art. 1º da IN CGU/CRG nº 4/2020, o TAC é uma ferramenta não punitiva que alcança o servidor cuja conduta infracional pode ser classificada como de menor potencial ofensivo, em tese sancionada com advertência ou suspensão até 30 dias. Assim, igualou-se administrativamente o significado jurídico de “infração de menor potencial ofensivo” ao alcance sancionatório da sindicância acusatória³⁷.

Da forma como a CGU engenhou o TAC e estabeleceu o seu limite na pena de suspensão até 30 dias, pode-se inferir que a sua intenção foi de, atendidas algumas condições, oferecer um procedimento simplificado e mais barato como opção à sindicância disciplinar, que tem trâmite mais complexo e submetido às regras e princípios processuais, constitucionalmente garantidos.

A CGU deu o importante passo modernizante com a criação do TAC, porque a atual dinâmica da Administração Pública da União motivou a adoção de um rito ágil e desembaraçado para lidar com as infrações disciplinares de reduzida ofensa ao ordenamento, para evitar a inauguração de uma grande quantidade de PAD's³⁸.

Passados alguns anos a sindicância ficou ultrapassada, sendo considerada excessivamente burocrática, criando-se o TAC como alternativa mais dinâmica em 2017, diante da carência de mecanismos cada vez mais céleres e menos formais de solução de conflitos, embora a possibilidade de se chegar à justiça por outros caminhos não seja nada nova³⁹.

Importante anotar que quando a aludida IN se refere à conduta punível com advertência ou suspensão até 30 dias como condição para firmar-se o TAC, esse entendimento vem dos indícios constatados no juízo de admissibilidade que antecede a instauração do PAD, quando a Administração Pública ainda não tem certeza razoável de que o servidor acusado praticou infração que pode ser sancionada naquele limite de sanção, havendo só indícios dessa hipótese.

O TAC é vantajoso para a Administração Pública e para o servidor denunciado, porque aquela poupa os recursos que investiria num PAD, enquanto este evita o desgastante trâmite processual disciplinar como acusado. É uma eficiente alternativa para restaurar a ordem na repartição afetada, que tem amparo no princípio da discricionariedade da ação disciplinar⁴⁰. É um compromisso moral e ético de composição do litígio disciplinar, com o compromisso de melhora do servidor e do serviço que ele presta à sociedade⁴¹. Assim, a

³⁵ GARCIA, Emerson. A Consensualidade no Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 66, p. 29-82, out./dez. 2017. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 07 jan. 2024.

³⁶ VICENTE, Luciano Rosa. *O impacto dos instrumentos desburocratizantes na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil*. São Paulo: Dialética, 2022. p. 81.

³⁷ TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre processo administrativo disciplinar. *CGU*, Rio de Janeiro, 09 jan. 2023. p. 530.

³⁸ LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância*: doutrina, jurisprudência e prática. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 81.

³⁹ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*: curso básico para programas de graduação em Direito. São Paulo: Método, 2013. p. 13-39.

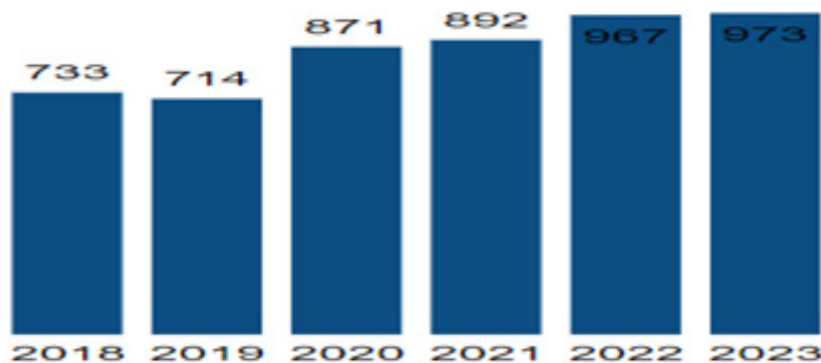
⁴⁰ ALVES, Léo da Silva. Infração disciplinar: o dever de apurar. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2042, fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12273/infracao-disciplinar-o-dever-de-apurar>. Acesso em: 08 jan. 2024.

⁴¹ ALVES, Léo da Silva. *Ajustamento de conduta e poder disciplinar*: controle da disciplina sem sindicância e sem processo. Brasília:

ausência de previsão de TAC frustra o princípio da eficiência, que se vincula ao modelo gerencial de administração pública, buscando a maximização dos fins estatais e a legitimação pelo resultado⁴².

Uma grande vantagem do TAC é o tempo que se ganha com a solução do caso negociadamente, quando se compara com o tempo médio de duração de um PAD, que na União é de 858 dias (2,35 anos), considerados desde o recebimento da denúncia da infração disciplinar, até o julgamento, conforme demonstra a figura abaixo, que apresenta os PADs julgados entre 2018 e 2023.

Figura 3 - Tempo médio de duração dos PADs entre 2018 e 2023 (em dias)



Fonte: CGU, 2023

Como o TAC tem a missão de evitar a inauguração do procedimento disciplinar, ou a sua continuação depois de 10 dias que o servidor acusado foi notificado, não é possível a comissão de inquérito ou de sindicância acusatória propor à autoridade correccional, e nem esta operacionalizar o TAC, quando o processo apuratório está em momento avançado. Por isso, quando o servidor já foi indiciado e citado para apresentar defesa escrita, não é possível converter o PAD em TAC, permanecendo a regra da vinculação da apuração e possível sanção⁴³.

Para descobrir se a boa ideia desburocratizante teve bom resultado na prática, ou se foi pouco significativa como o seu antecessor TCA, consultou-se a CGU sobre quantos TACs celebraram-se no SisCor desde 2018, ano seguinte à sua implantação, em 30/5/2017, pois o seu “Painel Correição em Dados” não oferece essa informação. Seguem as quantidades:

Tabela 1 - Quantidade de TACs no SisCor (2018-2023)

2018	2019	2020	2021	2022	2023 ⁴⁴	TOTAL
1144	2407	2.539	1342	906	359	8.697

Fonte: CGU - Consulta via LAI (agosto-2023).

Os números comprovam que o TAC fez sucesso desde o nascimento em 2017, pois celebraram-se 8.697 entre 2018 e 2023, evitando-se inaugurar igual quantidade de PADs nesse período, gerando grande economia de recursos para a Administração Pública aplicar nos casos mais graves, além de poupar os servidores

Cebral, 2008. v. 2. p. 97.

⁴² CHIKÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 4, n. 18, p. 169-196, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/621>. Acesso em: 02 jan. 2024.

⁴³ SOUZA, Adailton Alves de. O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo. *Revista Eletrônica Âmbito Jurídico*, São Paulo, n. 179, 23 jul. 2019. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo/#_ftn-ref29. Acesso em: 10 jan. 2024.

⁴⁴ TACs celebrados até 16/8/2023.

acusados do desgastante acompanhamento de um PAD, desempenhando-se o poder disciplinar “de forma rápida e eficiente nos casos de ilícitos com possíveis penalidades consideradas brandas”⁴⁵.

O estudo dos acordos disciplinares na União demonstrou que a CGU iniciou timidamente com o TCA em 2009, abraçando apenas as infrações relativas ao dano e extravio de bens até R\$ 8 mil. Com esse objeto bastante limitado, o resultado foi tímido, por isso em 2017 a CGU criou o TAC e ampliou o seu raio de ação no final de 2019, com excelentes resultados, o que leva a perguntar: será que nos Estados tais acordos também fazem sucesso? Descobriremos a seguir.

5 Os acordos disciplinares nas Administrações Públicas Estaduais

Depois de entender como a União trata os acordos disciplinares, aqui se estudará como os Estados lidam com eles, com recorte naqueles com Estatuto dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988 e que não alteraram as suas seções disciplinares de forma significativa posteriormente: MG (1952), PE (1968), CE (1974), RJ (1975), SE (1977) e AM (1986). SP (1968), SC (1985) e PR (1970) também têm Estatutos anteriores à Carta Cidadã, mas cambiaram muito depois dela a parte que aqui interessa.

Como a cultura dos acordos disciplinares é recente nas Administrações Públicas brasileiras, nenhum dos Estados pesquisados os prevê nos seus Estatutos. Apenas quatro Estados os introduziram pela via legislativa diretamente nos seus Estatutos dos servidores civis, ou em leis que os atualizaram: o pioneiro foi Tocantins (2007), seguido de Goiás (2020), São Paulo (2021) e Paraná (2021).

Nos seis Estados investigados, três preveem o TAC nas suas normatizações (CE, MG e RJ), enquanto o AM⁴⁶, SE e PE não negociam a disciplina com os seus servidores, por falta de previsão normativa. O Ceará introduziu o TAC por Lei, enquanto Minas Gerais e Rio de Janeiro o veicularam por Decreto. Os acordos cearense e mineiro alcançam a penalidade de suspensão até 90 dias, enquanto o fluminense apenas as advertências e repreensões.

Iniciando por MG, desde 2015 a sua Administração Pública prevê o Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) como possibilidade de acordo para substituir aparente infração cometida no exercício do cargo. Conforme o art. 6º do Decreto nº 46.906/2015, o TAD “poderá ser formalizado no caso de infração sujeita às penas de repreensão ou suspensão”, desde que o servidor cumpra algumas condições, como inexistência de dolo na conduta, histórico funcional favorável e o acordo mostrar-se razoável ao caso concreto, entre outras.

Comparando-se o alcance do TAD mineiro com o TAC federal, constata-se que aquele é mais abrangente, pois abraça a penalidade de suspensão integralmente, que pode chegar a 90 dias (art. 246, § 1º, da Lei nº 869/1952), ficando de fora apenas as expulsões, enquanto na União o seu limite chega na suspensão até 30 dias. Outro aspecto que mostra a maior disposição mineira em negociar a disciplina é o limite temporal em que o servidor pode requerer o acordo.

Segundo o § 2º do art. 6º do Decreto, o servidor “só poderá requerer o ajustamento disciplinar até a fase de apresentação de defesa”, que de acordo com o art. 225 da Lei nº 869/1952 (Estatuto) ocorre depois de ultimado o processo, quando a comissão processante cita o acusado para apresentá-la no prazo de dez dias. Trata-se de uma significativa vantagem para o servidor, que pode aguardar toda a instrução do PAD e o exato teor da acusação para decidir se vai enfrentá-la ou negociar com a Administração Pública.

⁴⁵ SANTOS, Joice da Silva Carvalho. *Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins*. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Fundação Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/238/1/Joiceita%20da%20Silva%20Carvalho%20Santos%20-%20Dissertac%cc%a7a%cc%83o.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

⁴⁶ Prevê o TAC apenas para os servidores do Sistema de Segurança Pública.

Por outro lado, a possibilidade de o servidor requerer o acordo até a apresentação da defesa, depois de instruído o PAD, desvirtua um dos seus principais objetivos, que é evitar a prolongada tramitação processual, resolvendo a questão preferencialmente antes que o processo se transforme em PAD, com eficiência e sem burocracia. Nessa quadra, a CGE-MG estabeleceu normas complementares ao Decreto na Instrução de Serviço (IS) COGE/CGE nº 1/2017.

O § 3º do art. 3º da referida IS estabeleceu que a comissão processante poderá, até a apresentação da defesa, elaborar relatório parcial propondo o acordo e submetê-lo à análise da unidade de controle interno. Com esse dispositivo, a CGE cobriu a brecha deixada no Decreto, que no seu art. 6º, § 4º, previa que a comissão de PAD em andamento poderia sugerir o acordo, mas sem mencionar até qual momento da tramitação. Assim, a comissão de PAD e o acusado tem o mesmo prazo para movimentar o acordo: até a apresentação da defesa escrita.

Para apurar quais as considerações da CGE-MG sobre esse prazo elástico da proposta de TAD quando há PAD em andamento, consultou-se a 1ª edição do “Manual de apuração de ilícitos administrativos” mineiro (Manual de PAD-MG)⁴⁷, que embora faça longa abordagem sobre o TAD, nada menciona sobre o aludido prazo, que acaba por distorcer o instrumento.

Corrigindo a distorção, em 2022 o Governo mineiro voltou a tratar do TAD, no seu Decreto nº 48.418/2022, mantendo o seu alcance até a pena de suspensão, mas reduzindo consideravelmente o prazo para celebrar o acordo depois de instaurado o PAD. Segundo o art. 9º do Decreto, o servidor acusado pode solicitá-lo até a apresentação da defesa prévia, e a comissão disciplinar pode sugerir-lo até dez dias após a apresentação da referida peça.

Segundo a 3ª edição do Manual de PAD da CGE-MG⁴⁸, a defesa prévia é aquela que o acusado apresenta em até dez dias depois da instauração do PAD, com as suas alegações preliminares, requerimento de junta de documentos, indicação de testemunhas e outras provas. Assim, o prazo para o acusado requerer e a comissão sugerir a conversão do PAD mineiro em acordo passou a ser similar ao oferecido na União, que também adota o prazo de dez dias após a notificação do servidor como acusado no PAD.

Há outros dois aspectos importantes na evolução do TAD mineiro quando se compara o Decreto de 2015 com o de 2022. O primeiro se refere à intenção do servidor ao praticar a infração, pois no Decreto de 2015 a ausência de dolo ou má-fé era um dos requisitos para celebrar o TAD (art. 6º, I), que desapareceu no Decreto de 2022.

A amputação de tal requisito é acertada, pois há infrações de pequeno potencial ofensivo praticadas com dolo que em tese merecem o acordo, como a falta de urbanidade, a conduta incompatível com a moralidade administrativa, a ausência da repartição sem causa justificada e sem autorização da chefia, a retirada de material ou documento da repartição sem autorização superior e o descumprimento de ordens legais superiores, por exemplo.

A segunda alteração acertada nos requisitos para celebrar o TAD mineiro foi a substituição da condição de “inexistência de prejuízo ao erário” (art. 6º, III, do Decreto de 2015), pela disposição do art. 6º, V, do Decreto de 2022, que exige o ressarcimento, ou o compromisso de ressarcir, eventual dano causado ao erário. Pelo exposto, a Administração Pública mineira dispõe de acordo disciplinar, introduzido por Decreto em 2015 e atualizado em 2022, ambos com abrangência mais ampla que o federal, alcançando as suspensões até 90 dias.

⁴⁷ MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Corregedoria-Geral. *Manual de apuração de ilícitos administrativos*. Belo Horizonte: CGE, 2020. p. 189-203. Disponível em: <https://cge.mg.gov.br/download/category/34-manuais-e-cartilhas?download=452:manual-de-apuracao-de-ilicitos-administrativos>. Acesso em: 13 jan. 2024.

⁴⁸ MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. *Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais*. 3. ed. Belo Horizonte: CGE, 2023. Disponível em: https://www.agenciainas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf. Acesso em: 13 jan. 2024.

Na Administração Pública de Pernambuco não há previsão para celebração de acordos, conforme mencionado na introdução desse estudo no caso de Cláudia, servidora que se negou a cumprir ordens superiores e faltou com urbanidade na repartição, respondendo a PAD e recebendo suspensão de quinze dias. Ao não encontrar a previsão de acordo disciplinar nas normas pernambucanas, consultou-se a sua CGE, que respondeu que realmente “não existe, mas há estudo em conjunto com a Procuradoria-Geral do Estado nessa perspectiva”.

O Ceará introduziu o seu TAC por meio da Lei nº 17.936/2022 que, segundo o seu art. 2º, pode ser celebrado “nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo”, entendendo-se como tal “a conduta punível com repreensão ou suspensão”. Conforme o art. 198 da Lei cearense nº 9.926/1974 (Estatuto) a suspensão pode chegar a 90 dias, portanto, o alcance do TAC cearense é idêntico ao mineiro, não agasalhando apenas as sanções expulsivas.

A exemplo do que fez a Administração Pública mineira no seu primeiro Decreto sobre a possibilidade de acordo disciplinar (2015), a cearense também proibiu a celebração do TAC para as condutas que causaram prejuízo ao erário (art. 5º, I). Nesse aspecto, a Lei cearense seria mais eficiente se ressaltasse no dispositivo que o ressarcimento do dano, ou o compromisso de ressarcir-lo, afasta a proibição, como fez Minas Gerais no seu segundo Decreto (2022), que aprimorou as regras do ajustamento disciplinar e incluiu essa previsão.

O TAC alencarinense também é proibido nos casos de condutas reativas a assédio moral ou sexual contra servidor público civil, e ofensa física ou moral em serviço contra servidor, usuário de serviço público ou terceiro, demonstrando o grau de repúdio do cearense a esses comportamentos desviados, assim como os casos enquadrados, em tese, como crime ou improbidade administrativa.

Quanto aos procedimentos disciplinares em curso, o pedido de TAC “pode ser feito pelo interessado à autoridade instauradora até cinco dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado” (art. 6º, § 1º), portanto é parecido com o TAC federal e o TAD mineiro, que prescrevem o prazo de dez dias, havendo bom grau de uniformidade nesse aspecto.

A certidão de nascimento do TAC no Rio de Janeiro é o Decreto nº 46.339/2018, que o define como medida sem caráter punitivo e alternativa à eventual instauração de sindicância ou PAD e à aplicação das penas de advertência ou repreensão aos agentes públicos (art. 1º). Essa definição marca o limite do TAC fluminense nas condutas puníveis com aquelas duas penalidades, mostrando-se mais contido que os TACs federal (suspensão até 30 dias) e cearense (suspensão até 90 dias), e que o TAD mineiro (suspensão até 90 dias).

Entre os requisitos para a celebração do TAC na Administração Pública fluminense está a “inexistência de dolo ou má fé por parte do agente público” (art. 4º, I), seguindo o exemplo de MG no seu primeiro Decreto sobre o ajustamento disciplinar (2015), que eliminou esse requisito no segundo Decreto (2022). Conforme se comentou acima, a referida vedação deveria ser evitada, pois há condutas dolosas de baixo potencial ofensivo, puníveis com advertência ou repreensão, que não merecerão o TAC no RJ, pois está limitado apenas aos atos culposos.

Quanto ao momento para celebração, o art. 5º do Decreto fluminense prescreve que o TAC “poderá ser formalizado antes ou durante a investigação preliminar, sindicância ou PAD”, desde que antes da finalização da instrução do PAD, “que ocorre no momento de apresentação do relatório final pela autoridade processante”. Esse é outro ponto que pode ser melhorado, pois autorizar a celebração depois da prolongada instrução do PAD desatende ao mais caro princípio dos acordos (eficiência), atendido somente se a negociação ocorrer antes ou no início do PAD.

Outra peculiaridade do TAC no RJ é que no caso de descumprimento das obrigações assumidas, a autoridade que o celebrou deverá intimar o servidor para se justificar no prazo de até cinco dias. Caso não se acolham as justificativas, o acordo será rescindido e comunicado à autoridade competente para a aplicação

da penalidade disciplinar cabível, porque como o servidor “já reconheceu a infração para celebrar o TAC, a autoridade competente aplicará, de imediato, a penalidade disciplinar cabível [...]” (art. 10, §§ 1º e 2º).

O referido dispositivo destoa dos seus equivalentes na União, CE e MG, porque nelas quando o agente público descumprir os termos do acordo celebrado adotam-se as providências necessárias à instauração ou continuidade do respectivo procedimento disciplinar, sem prejuízo da apuração relativa à inobservância das obrigações previstas no ajustamento de conduta. O formato escolhido no RJ, com punição imediata após o descumprimento do TAC, dá margem à alegação de desrespeito ao devido processo legal.

As outras duas Administrações Públicas investigadas, com Estatutos dos servidores civis anteriores à Constituição de 1988, foram de Sergipe (1977) e Amazonas (1986). Esta prevê o TAC apenas para os servidores do seu Sistema de Segurança Pública, no art. 66 da Lei nº 3.278/2008, de teor pouco claro e controverso: quando “não for possível determinar a ocorrência de infração disciplinar de qualquer natureza, mas que exijam o restabelecimento da paz social e familiar será admitida a conciliação” por intermédio do TAC.

O dispositivo é pouco claro, porque não dá pista sobre o que seria o “restabelecimento da paz social e familiar”, e controverso porque sendo o TAC uma ferramenta para substituir o PAD e a eventual punição pela prática de infração disciplinar, não deveria ser possível celebrá-lo quando “não for possível determinar a sua ocorrência” (da infração). De qualquer forma, no Amazonas o uso do TAC é apenas parcial e incompleto, porque somente um grupo específico e limitado de servidores pode contar com essa via negociada da disciplina.

Como não se encontrou previsão normativa para a celebração de acordos disciplinares na Administração Pública sergipana, perguntou-se à sua Comissão Permanente de Procedimentos Disciplinares e o seu coordenador-geral respondeu que em Sergipe não há instrumentos para negociar a disciplina com os seus servidores civis.

A investigação nas seis Administrações Públicas Estaduais permitiu constatar que apenas três delas preveem os acordos disciplinares (CE, MG e RJ). O Amazonas prevê somente para um grupo de servidores, enquanto Pernambuco e Sergipe não contam com esse eficiente instrumento de negociação disciplinar. Constatou-se, também, que há pouca uniformidade quanto ao alcance dos acordos e ao instrumento que os introduziu no sistema correcional. É esse aspecto que se estudará a seguir, pois somente o Ceará deu vida ao TAC por meio de lei.

6 A falta de previsão legal para substituir PADs e penalidades por acordos

Conforme o estudado nos dois subtítulos anteriores, na União o TCA e o TAC nasceram de instruções normativas da CGU, enquanto nos seis Estados analisados três não preveem os acordos disciplinares, um os introduziu por meio de Lei (CE) e dois por intermédio de Decretos (MG e RJ). As normas administrativas que viabilizaram os acordos disciplinares foram medidas importantes, justas e bem sucedidas, que permitem “negociar” com os servidores que cometeram infrações leves, agilizando o sistema correcional⁴⁹.

No bem-vindo e eficiente cenário da resolução processual alternativa por conciliação, o justo se encontra e dá as mãos ao direito, ligados pelo correto e o honesto, de forma que o direito justo é um singular modo de ser do Direito Positivo⁵⁰. Entretanto, há uma pergunta que precisa de resposta: a implantação dos acor-

⁴⁹ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

⁵⁰ LARENZ, Karl. *Derecho Justo: fundamentos de ética jurídica*. Madrid: Civitas, 1993. p. 21.

dos por atos infralegais, como as INs da CGU e os Decretos de MG e RJ é adequada juridicamente? Para respondê-la se usarão as normas da União, mas o raciocínio desenvolvido se aplica integralmente à esfera estadual.

Entre as penalidades disciplinares previstas para os servidores civis da União estão a advertência escrita, a suspensão e a demissão. Nessa raia, o art. 129 da Lei nº 8.112/90 dispõe que se aplica a referida advertência quando violadas as proibições estampadas no art. 117, I-VIII e XIX, e quando o servidor descumprir os deveres funcionais catalogados na normatização e não exista justificativa para impor punição mais grave.

Os 12 deveres dos servidores civis da União repousam no art. 116, I-XII, da Lei nº 8.112/90, cujo descumprimento enseja advertência. Quando se somam esses deveres às 10 proibições que irradiam do art. 117, também punidas com advertência, chega-se a 22 infrações com penas previstas em Lei que a CGU autorizou a substituir pelo TAC em 2017, aumentando a abrangência para as suspensões de até 30 dias em 2019 e alcançando outras infrações.

Pretende-se descobrir se é adequado juridicamente substituir punições administrativas previstas em lei, por soluções alternativas nascidas de ato administrativo. Na esfera penal, usada para preencher lacunas da esfera administrativa disciplinar, não se permite, à luz do princípio da legalidade penal, com sua envergadura constitucional e legal, pois inexistente crime e pena sem previsão legal anterior⁵¹.

Não há dúvida que somente a lei pode definir crimes e penas, e que só ela pode sacá-los do Código Penal (CP), pois a abolição de crime está disposta no art. 2º do CP e requer previsão legal: “ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória”.

O princípio da legalidade foi o primeiro positivado pelo constitucionalismo do Estado de Direito⁵² e mostrou a cara pela primeira vez em 1215, na Magna Carta, para conter os exageros do monarca e prever que só a conduta catalogada na Lei poderia ser considerada delito. Com o passar do tempo, evoluiu-se para o devido processo legal, mas com o mesmo significado de que só se considera delituosa a conduta prevista em lei⁵³.

O referido princípio conta com três fundamentos: o jurídico, uma vez que a lei prévia e clara gera um efeito de intimidação; o democrático, valorizando-se a separação dos poderes, que dá ao representantes do povo a competência de confeccionar as leis; e o político, vinculando os Poderes Executivo e Judiciário às leis criadas em abstrato no Legislativo, erguendo uma barreira ao exercício autoritário do poder de punir⁵⁴.

Por essa via de cognição, na seara penal não é possível que um órgão administrativo crie ou elimine delitos e penalidades, pois trata-se de atribuição conferida aos legisladores. O limite entre a competência do Legislativo e do Judiciário gera intenso debate sobre a judicialização da política, criticando-se ou defendendo-se a invasão dos juizes no território dos parlamentares, na esteira do “neo-constitucionalismo”, atualmente chamado “constitucionalismo democrático”.

As vezes que se insurgem contra essa forma de hermenêutica consideram que a despeito da separação dos poderes, com definição das competências do Legislativo e do Judiciário, um olhar atento no funcionamento das instituições brasileiras conduz à inevitável conclusão de que há um cenário de confusão total entre aqueles dois criadores de direito, inexistindo uma fronteira nítida entre a guarda da Constituição, a legislação e a jurisdição⁵⁵.

⁵¹ NOVELLI, Rodrigo Fernando. A teoria do garantismo penal e o princípio da legalidade. *Revista Jurídica Unigran*, Dourados, v. 16, n. 31, p. 119-129, jan./jun. 2014. Disponível em: https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo06.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

⁵² ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 76-77.

⁵³ NUCCI, Guilherme de Souza. *Direito penal: parte geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 1. p. 23.

⁵⁴ CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de Direito Penal: parte geral*. 3. ed. São Paulo: Jus Podivm, 2015. p. 81-82.

⁵⁵ HORBACH, Carlos Bastide. *A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos*.

Existe no Brasil, notadamente entre os juízes, uma crise de mentalidade cristalizada na “nova hermenêutica” constitucional, escorada no pós-positivismo, caracterizadores do “neo-constitucionalismo”, que na verdade não passa de tentativa de esconder uma postura ideológica e militante do intérprete para invadir o espaço reservado ao Legislador⁵⁶.

A expressão “pós-positivismo” é incorreta, porque dá a ideia de que anteriormente à pós-modernidade o positivismo imperava absoluto, o que não corresponde à realidade, porque existiam outras linhas de pensamento que coexistiam e respeitáveis juristas que as seguiam, como Miguel Reale, Giorgio del Vecchio, Gustav Radbruch, John Rawls⁵⁷.

A aludida expressão é uma caricatura infiel do panorama jurídico, usada para atacar e diminuir o Direito moderno, na tentativa de deturpá-lo e apresentá-lo como formalista e fechado aos princípios, mecânico ao interpretar e esquivo às normas constitucionais: é uma visão equivocada, pois ele considerava os valores e a ética⁵⁸. Todas essas ideias são críticas à invasão do espaço legislativo pelos juízes, com desrespeito ao princípio da legalidade.

Trazendo essa cognição para o terreno administrativo disciplinar, talvez a CGU tenha ultrapassado os limites da sua competência ao substituir as punições de advertência e suspensão até 30 dias, previstas em lei, por acordos previstos em instruções normativas. Isso porque, a Administração Pública deve respeitar as leis em vigor quando defende o interesse coletivo, mesmo quando a sua atuação não colida com os direitos dos administrados; não basta que haja garantias dos particulares, precisa-se, também, garantir a legalidade⁵⁹.

Por outro lado, deve-se levar em conta que a postura submissa da Administração Pública à legalidade estrita fluiu da evolução social, na migração do Estado absoluto para o Estado de Direito, que visava a limitar a força absoluta do soberano, marcada pela Revolução Francesa. Naquele formato de organização política, o Poder Legislativo era o mais relevante, porque representava a vontade popular, devendo o Executivo apenas cumprir as suas leis⁶⁰.

Hoje a realidade é outra, pois a visão positivista de sistema perdeu força e ficou para trás. O novo visual das coisas autoriza uma abertura para a Administração Pública enfrentar os obstáculos que se apresentam, entendendo-se o Direito como um sistema axiológico ou teleológico, com adequação valorativa e unidade, no qual se interpretam os princípios em conjunto, complementando-se ou restringindo-se, a depender do caso concreto⁶¹.

No Direito atual, a legalidade administrativa é vista como juridicidade, pois a atividade da Administração Pública se ampara em todos os princípios e valores existentes no sistema jurídico, sem limitar-se apenas ao texto da lei, retratando o Direito em sua dinâmica, para acompanhar e atender a sociedade⁶². Isso significa que antes a lei era o único norte da administração pública, mas hoje ela se orienta por todo o Direito para concretizar a sua finalidade pública, com limites mais alargados, como na esfera judicial⁶³.

São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. 859. p. 3.

⁵⁶ HORBACH, Carlos Bastide. *A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. 859. p. 23.

⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 250, p. 151-167, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/4141/2923>. Acesso em: 17 jan. 2024.

⁵⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 250, p. 151-167, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/4141/2923>. Acesso em: 17 jan. 2024.

⁵⁹ CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 476.

⁶⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 30.

⁶¹ FREITAS, Juares. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 39.

⁶² CHICOSKI, Davi. A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/98432/107819>. Acesso em: 18 jan. 2024.

⁶³ DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019. p. 31.

É incorreto afirmar que essa abertura do Direito Administrativo brota da simples vontade dos seus intérpretes, pois o inciso II do § único do art. 2º da Lei 9.784/99 dispõe que nos processos administrativos se observarão os critérios de atuação conforme a lei e o Direito. Nessa quadra, o processo administrativo contemporâneo e seus institutos legais refletem a constitucionalização do Direito Administrativo, influenciando na forma como os seus operadores encaram o processo na Administração Pública.

Princípios e valores como a boa-fé, a tomada de decisão amparada na Constituição e a juridicidade hoje são comuns no desempenho da atividade administrativa e jurisdicional⁶⁴. É uma nova realidade, na qual a Administração Pública tem mais liberdade hermenêutica para interpretar os dispositivos normativos com maior amplitude, num horizonte alargado para além do estrito texto legal, sintonizando as suas decisões com o mundo em movimento acelerado⁶⁵.

É a forma como a Administração Pública toma hoje as suas decisões, usando as regras, princípios e valores jurídicos para interpretar qual a melhor forma de cumprir sua função e atender as demandas da sociedade. Ultrapassou-se a fase em que o administrador público só poderia decidir e agir apegado unicamente ao texto legal, deixando para trás o positivismo jurídico estrito e aumentando o olhar para todo o arcabouço do Direito ao decidir⁶⁶.

Trata-se de um raciocínio muito parecido com o que Luiz Edson Fachin desenvolveu em livro sobre os câmbios do Direito Civil no cenário da teoria constitucional vigente⁶⁷, que se sintoniza, igualmente, com as ideias de Luís Roberto Barroso em artigo versante sobre os obstáculos e desafios do Direito diante da revolução tecnológica⁶⁸. Esses estudos demonstram que todos os ramos do Direito tentam, continuamente, adaptar-se às novas realidades sociais.

A CGU seguiu essas lições ao criar um instrumento alternativo às sindicâncias acusatórias e ao PAD, para resolver consensualmente situações que se converteriam em processos onerosos para ambas as partes (Administração e acusado), transformando o TAC no protagonista da resolução consensual no SisCor. Porém, há ressalvas a serem consideradas.

Não se aceita mais que a Administração Pública agrida direitos fundamentais ao argumento de atender ao interesse público, podendo amparar-se nos princípios e valores jurídicos para concretizar tais direitos⁶⁹. Sendo assim, admite-se que, para defender e realizar essa categoria de direitos, a Administração Pública pode agir sem autorização da lei. Todavia, este não é o caso da troca de sanções disciplinares por acordos como política correcional.

Certamente é necessário otimizar a persecução disciplinar, mas como esse processo não envolve a realização de direitos fundamentais é mais difícil justificar que INs substituam penalidades legais por acordos. Ademais, os dispositivos legais têm uma exposição de motivos justificando a sua introdução no sistema normativo, por isso quando a Administração Pública concretiza direitos fundamentais sem previsão legal, escorada em princípios e valores, deve fundamentar o ato com especial atenção, para que não se duvide da sua necessidade.

⁶⁴ DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 67.

⁶⁵ DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo: para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 45.

⁶⁶ DEZAN, Sandro Lúcio. O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 81-109, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643>. Acesso em: 19 jan. 2024.

⁶⁷ FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil: sentidos, transformações e fim*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.

⁶⁹ DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do Direito Administrativo: para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 46.

Inferindo que a CGU produziu estudo técnico para fundamentar a substituição de penalidades leves pelo TAC, consultou-se o órgão e a resposta foi que a ampliação do alcance do TAC baseou-se apenas no artigo 145 da Lei nº 8.112/90, que prevê a inauguração de sindicância acusatória para apuração de infrações leves, puníveis no máximo com suspensão até 30 dias. “A ampliação da abrangência do TAC não decorreu de estudo que considerasse não ser produtora a apuração de tais infrações por meio de PAD”, respondeu a CGU.

Embora a substituição de punições disciplinares previstas em lei não tenha se amparado em estudo técnico prévio no âmbito da CGU, em 2015, dois anos antes da implantação do TAC, o ex corregedor-geral da União⁷⁰ publicou sua dissertação de mestrado em Direito, focada na possível eficiência econômica do TAC nos procedimentos disciplinares⁷¹, na qual menciona que desde 2011 havia na CGU uma minuta de IN para a introdução do TAC.

Na referida dissertação, o autor investigou se o TAC traz ganho de eficiência no aspecto econômico da despesa pública, concluindo que o acordo tende a reduzir gastos, mas como a equação envolve outros aspectos, alguns deles podem até aumentar as despesas, como por exemplo o incremento no tempo de tramitação processual, decorrente da necessidade de analisar com mais minudência se o caso atende às condições para celebrar o TAC.

O autor calculou que um PAD custa R\$ 67.127 aos cofres públicos (2015), apresentou as variáveis que orbitam a celebração do TAC e concluiu que nem sempre o acordo significará menos despesas ao erário, cabendo aos gestores avaliar no caso concreto se ele é a melhor opção, sopesando os muitos fatores que o envolvem.

Conforme mencionado, desde 2011 a semente do TAC estava plantada na CGU, como minuta de instrução normativa para germinar no SisCor, por isso até a sua floração em 2017 foram seis anos regando a semente e amadurecendo a ideia, embora não tenha produzido um estudo técnico específico sobre o tema. Base principiológica para a instauração do TAC não faltava à CGU, a começar pelo art. 37 da Constituição de 1988.

O caput do aludido artigo prevê o princípio da eficiência na Administração Pública, presente, também, no caput do art. 2º da Lei nº 9.784/99, agarrado aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e interesse público, presentes naquele dispositivo e que também se aplicam à substituição de punições leves por acordos. Além disso, o parágrafo único, I, do mesmo art. 2º daquela Lei, dispõe que nos processos administrativos serão observados os critérios de “atuação conforme a lei e o Direito”, que é maior que a lei.

Agrega-se a essa base principiológica o art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967, prevendo que “o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciam como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”. Foi nesse suporte principiológico que a CGU se apegou para implantar o TAC por meio de IN, pois conforme a sólida doutrina apresentada acima, atualmente a Administração Pública tem mais autonomia para interpretar as normas com maior amplitude, expandindo o olhar para princípios e valores que viabilizem a concretização de direitos fundamentais que o estrito texto da lei não preveja.

Ocorre que a substituição de punições por acordo disciplinar não se trata da concretização de direitos fundamentais. Por isso, embora o TAC seja um sucesso, colaborando muito para a agilização dos processos, a sua introdução seria mais adequada juridicamente se veiculada por lei, como foram as punições que ele substituiu. Foi o que fizeram os Estados de Tocantins (2007), Goiás (2020), São Paulo (2021) e Paraná

⁷⁰ Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega, auditor federal de finanças e controle que foi corregedor-geral da União entre 2016 e 2019, portanto foi na sua gestão que se implementou o TAC no SisCor, em 2017. Currículo Lattes disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7123090881392522>. Acesso em 20/01/2024.

⁷¹ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

(2021), que ao atualizarem os Estatutos dos seus servidores agasalharam o TAC, assim como o Ceará, aqui estudado, que também incluiu o TAC por meio de Lei (2022).

7 Considerações finais

Estudaram-se os acordos como métodos alternativos aos PADs e sindicâncias acusatórias na Administração Pública, porque eles são uma poderosa ferramenta de desburocratização administrativa disciplinar, que atendem ao princípio da eficiência, merecendo aperfeiçoamento e tratamento uniforme para os servidores que praticaram condutas similares.

O objetivo do estudo era descobrir como os entes investigados tratam os acordos disciplinares e o grau de uniformidade entre eles. Para alcançá-lo, estudou-se o Direito Administrativo Sancionador como parte do sistema punitivo unitário; a celebração de acordos para solucionar conflitos na esfera judicial; os acordos disciplinares na Administração Pública da União, MG, PE, CE, RJ, SE e AM; e a falta de previsão legal para substituir PADs e penalidades por acordos.

Seguindo o referido trajeto, alcançou-se o objetivo proposto, e a primeira conclusão é que desde 2017 o principal método de solução alternativa aos procedimentos disciplinares na Administração Pública da União é o TAC, que iniciou possibilitando substituir a potencial penalidade de advertência e em 2019 teve seu alcance ampliado para as suspensões até 30 dias.

A segunda conclusão, é que o TAC faz sucesso na União, pois celebraram-se 8.697 entre 01/01/2018 e 10/8/2023, evitando a instauração de igual número de PADs e agilizando o trabalho correccional. A terceira conclusão é que dois (PE e SE) dos seis Estados investigados não preveem o TAC na sua normatização, e um prevê apenas parcialmente (AM), portanto não podem oferecê-lo aos seus servidores, deixando-os em desvantagem em relação aos servidores da União, CE, RJ e MG.

A quarta conclusão, é que a introdução dos acordos disciplinares na normatização da Administração Pública seria mais adequada juridicamente se partisse do Legislativo, como fizeram o CE, GO, PR, TO e SP, e não por instrução normativa, como fez a União, ou por Decreto, como fizeram MG e RJ. Isso porque, as penas que os acordos substituem chegaram ao ordenamento pelas mãos do legislador, e essas mesmas mãos seriam as mais indicadas para autorizar as suas substituições.

A quinta conclusão, que respondeu à pergunta da pesquisa, é que a uniformidade dos acordos disciplinares entre os entes investigados é muito baixa, começando pelo fato de que dois Estados não os preveem na sua normatização (PE e SE) e um prevê apenas parcialmente (AM). A forma de introduzi-los também não coincide, pois, cada ente usou um instrumento diferente (Lei, Decreto e IN). No alcance do TAC não há melhor sorte, pois, o federal chega na suspensão até 30 dias; o cearense e o mineiro abraçam até as suspensões de 90 dias; e o fluminense apenas a advertência e a repreensão.

A referida vantagem de uns servidores em detrimento de outros não combina com o princípio da isonomia, pilar do sistema democrático, nem com o conceito de sistema jurídico e suas características de unidade e coerência. Para tornar aquele princípio um corpo vivo nesse tema, necessita-se de uma uniformização estatutária dos acordos administrativos disciplinares.

A conclusão final é que seria adequado a União incluir o TAC na Lei nº 8.112/90, para respaldar legalmente as INs da CGU. Os mesmos deveriam fazer MG e RJ com seus Decretos, seguindo o exemplo de outros Estados que já incluíram os acordos nos seus Estatutos dos servidores civis, como TO, GO, SP e PR. O AM, por sua vez, precisa estender o TAC aos seus demais servidores, para que recebam o mesmo tratamento daqueles lotados no seu Sistema de Segurança Pública.

Os Estados de PE e SE necessitam, urgentemente, introduzir o TAC nas suas normatizações, preferencialmente por meio de lei, para que seus servidores recebam o mesmo tratamento que recebem os seus colegas da União e da esfera estadual que já se atualizaram possibilitando os acordos disciplinares. Tratam-se de medidas que se impõem para valorizar a isonomia, a uniformidade, a segurança jurídica e a eficiência.

Não se ignora que o pacto federativo brasileiro dá competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI, da Constituição de 1988), permitindo aos entes da Federação fixarem os acordos administrativos disciplinares da forma que lhes convenha. Todavia, o § 1º daquele art. 24 dispõe que, no âmbito da legislação concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais.

Sabe-se, também, da dificuldade para definir o conceito de “normas gerais” no âmbito da legislação concorrente. Estuda-se esse conceito desde a Constituição de 1946, quando Aliomar Baleeiro, então deputado federal constituinte, defendeu a competência privativa da União para legislar sobre Direito Tributário, mas foi vencido pelos que temiam a centralização de poder na União.

Vencido, Baleeiro sugeriu aquele § 1º do art. 24, que trata das normas gerais e foi positivado⁷², mas sem esclarecer o seu conceito e alcance. Exemplo interessante sobre a competência legislativa concorrente e as normas gerais, ocorreu no julgamento da ADI nº 6.019/SP (2021), no qual o STF invalidou o art. 10, I, da Lei Paulista nº 10.177/98, que regula o processo administrativo no Estado de SP. O dispositivo julgado inconstitucional fixava o prazo decadencial de 10 anos para anular atos administrativos que a Administração Pública Estadual considerasse inválidos.

Prevaleceu, no julgamento, o entendimento de que o aludido dispositivo desrespeita o princípio da igualdade, porque o prazo de 5 anos se consolidou como referência nas relações entre o Estado e os particulares, e o STF somente admite exceções ao referido princípio quando necessário para remediar um desequilíbrio específico entre as partes.

Assim como o STF valorizou o princípio da isonomia no caso citado, defende-se que uma maior uniformidade na Administração Pública brasileira no tocante aos acordos disciplinares colaboraria para evitar que uns servidores sejam punidos, enquanto outros que praticaram conduta similar celebrem acordos, como ocorreu no caso mencionado no início deste estudo, por conta de diferenças relevantes na normatização dos entes.

Referências

ALVES, Léo da Silva. *Ajustamento de conduta e poder disciplinar*: controle da disciplina sem sindicância e sem processo. Brasília: Cebrad, 2008. v. 2.

ALVES, Léo da Silva. Infração disciplinar: o dever de apurar. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2042, fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12273/infracao-disciplinar-o-dever-de-apurar>. Acesso em: 08 jan. 2024.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. A arbitragem: solução alternativa de conflitos. *Revista da Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal*, Brasília, n. 2, p. 149-173, maio/ago. 1996. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79058527.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2024.

⁷² Rubens Gomes de Sousa, Geraldo Ataliba e Paulo de Barros Carvalho detalharam esse fato na 2ª edição do livro “Comentários ao Código Tributário Nacional: Parte Geral” (1985, p. 4-5), e Paulo Afonso Cavichioli Carmona citou no livro “Das normas gerais - Alcance e extensão da competência legislativa concorrente” (2010, p. 48).

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63. Disponível em: https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/09/A-constitucionalizacao_LuisRobertoBarroso.pdf. Acesso em: 03 jan. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.

BONAVIDES, Paulo. O princípio da igualdade como limitação à atuação do Estado. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 2, p. 210-223, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/47>. Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2022*. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Justiça em Números 2016*. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be-3dbbf344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2024.

CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CAVALLARI, Odilon. Parâmetros de aferição da culpa e do erro grosseiro: o homem médio morreu? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 84-109, abr. 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9616/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2024.

CHICOSKI, Davi. A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/98432/107819>. Acesso em: 18 jan. 2024.

CHIKÓSKI, Davi. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 4, n. 18, p. 169-196, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/621>. Acesso em: 02 jan. 2024.

CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de Direito Penal: parte geral*. 3. ed. São Paulo: Jus Podivm, 2015.

CUTANDA, Blanca Lozano. La tensión entre eficacia y garantías en la represión administrativa: aplicación de los principios constitucionales del orden penal en el derecho administrativo sancionador con especial referencia al principio de legalidade. Las fronteras del Código Penal de 1995 y el derecho administrativo sancionador. *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid, n. 11, 1997.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia do direito administrativo: para uma teoria da decisão administrativa*. Curitiba: Juruá, 2018.

DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de direito administrativo disciplinar*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

DEZAN, Sandro Lúcio. O que é o neojusnaturalismo?: um olhar pela óptica da administração pública contemporânea. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 81-109, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1615/643>. Acesso em: 19 jan. 2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A “atividade-ação” punitivo-disciplinar: interatividade e complexidade entre ato, procedimento e processo administrativo. *Revista Brasileira de Políticas*

Públicas, Brasília, v. 6, n. 2, p. 22-36, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3985/pdf>. Acesso em: 04 ago. 2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

DEZAN, Sandro Lúcio; MARTINS, Jader Ferreira. *Elementos epistemológicos de processo administrativo disciplinar*. Belo Horizonte: Arraes, 2019.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei 8.112/90 comentada: Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar*. 11. ed. São Paulo: Método, 2014.

FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil: sentidos, transformações e fim*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FARIA, Marcela Kohlbach de. Os meios alternativos de solução de controvérsias em uma perspectiva comparada. *Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)*, v. 9, n. 9, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/20395>. Acesso em: 03 jan. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 250, p. 151-167, jan./abr., 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/4141/2923>. Acesso em: 17 jan. 2024.

FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 1995.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo civil e análise econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GARCÍA, Alejandro Nieto. *Derecho administrativo sancionador*. 4. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005.

GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 66, p. 29-82, out./dez., 2017. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 07 jan. 2024.

GRECO, Leonardo. Publicismo e privatismo no processo civil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 33, n. 164, p. 29-56, out. 2008.

GUSKOW, Tatiana Maria; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Direito administrativo sancionador e a identidade ontológico-estrutural: entre ilícitos penais e administrativos e seu contributo à matização dos princípios constitucionais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 15-28, abr. 2024. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/9521>. Acesso em: 04 ago. 2024.

HORBACH, Carlos Bastide. *A nova roupa do direito constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. 859.

LARENZ, Karl. *Derecho Justo: fundamentos de ética jurídica*. Madrid: Civitas, 1993.

LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância: doutrina, jurisprudência e prática*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LLOBREGAT, José Garberí. *Derecho administrativo sancionador práctico: comentários, jurisprudência y normativa reguladora: los derechos fundamentales del inculpado en el procedimiento administrativo sancionador*. Barcelona: Editorial Bosch, 2012. v. II.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. A administração pública consensual e a democratização da atividade administrativa. *Revista Jurídica Unigran*, Dourados, v. 16, n. 31, p. 69-85, jan./jun. 2014. Disponível em: https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo03.pdf. Acesso em: 07 jan. 2024.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod_resource/content/2/MELLO_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf. Acesso em: 02 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. *Manual de apuração de ilícitos administrativos*. Belo Horizonte: CGE, 2020. p. 189-203. Disponível em: <https://cge.mg.gov.br/download/category/34-manuais-e-cartilhas?download=452:manual-de-apuracao-de-ilicitos-administrativos>. Acesso em: 13 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. *Manual de apuração de ilícitos administrativos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais*. 3. ed. Belo Horizonte: CGE, 2023. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/16470/manual_de_apuracao_de_ilicitos_administrativos_-_3_ed_cge-mg.pdf. Acesso em: 13 jan. 2024.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos. *A eficiência econômica dos termos de ajustamento de conduta nos procedimentos disciplinares*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2091/2/AntonioCarlosVasconcellosNobregaDissertacao2015.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

NOVELLI, Rodrigo Fernando. A teoria do garantismo penal e o princípio da legalidade. *Revista Jurídica Unigran*, Dourados, v. 16, n. 31, p. 119-129, jan./jun. 2014. Disponível em: https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/31/artigos/artigo06.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Direito penal: parte geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 1.

NUÑO JIMÉNEZ, Irene; PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio. Derecho Administrativo Sancionador: principios de la potestad sancionadora. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha*, Toledo, n. 5, p. 142-192, mar. 2016. Disponível em: https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/revista_no_5_marzo_2016_ultima_2.pdf. Acesso em: 03 jan. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

PUIG, Manuel Rebollo *et al.* Panorama del derecho administrativo sancionador en España: los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Sócio-Jurídicos*, Bogotá, v. 7, n. 1, p. 23-74, ene./jun., 2005. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>. Acesso em: 03 jan. 2024.

RINCÓN, José Suay. *Sanciones administrativas*. Zaragoza: Cometa, 1989.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SALLES, Carlos Alberto de. O consenso nos braços do leviatã: os caminhos do Judiciário brasileiro na implantação de mecanismos adequados de solução de controvérsias. *Revista Jurídica Luso Brasileira (RJLB)*, Lisboa, ano 4, n. 3, p. 215-241, 2018. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/3/2018_03_0215_0241.pdf. Acesso em: 04 jan. 2024.

SALLES, Carlos Alberto de; MEGNA, Bruno Lopes. Mediação e conciliação em nova era: conflitos normativos no advento do novo CPC e da Lei de Mediação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PESSOA, Fábio Guidi Tabosa. *Direito intertemporal*. Salvador: Juspodium, 2016.

SANTOS, Denis Ribeiro dos. A execução do termo circunstanciado administrativo no âmbito da Controladoria-Geral da União. In: FERNANDES, Eder; NEVES, Edson Alvisi; HANSEN, Gilvan Luiz (org.). *Democracia, estado de direito e cidadania: enfoques e reflexões*. Rio de Janeiro: Light, 2014. p. 59-74. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eder-Monica-2/publication/350801811_2014_Democracia_Estado_de_Direito_e_Cidadania_-_enfoques_e_reflexoes/links/6073680aa6fdcc5f779c9331/2014-Democracia-Estado-de-Direito-e-Cidadania-enfoques-e-reflexoes.pdf#page=73. Acesso em: 06 jan. 2024.

SANTOS, Joiénita da Silva Carvalho. *Termo de ajustamento de conduta no âmbito da Universidade Federal do Tocantins*. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Fundação Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/238/1/Joiénita%20da%20Silva%20Carvalho%20Santos%20-%20Dissertac%cc%a7a%cc%83o.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*: curso básico para programas de graduação em Direito. São Paulo: Método, 2013. p. 13-39.

SOUZA, Adailton Alves de. O compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo à instauração de processo disciplinar nas hipóteses de irregularidades de menor potencial ofensivo. *Revista Eletrônica Âmbito Jurídico*, São Paulo, n. 179, 23 jul. 2019. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-como-meio-alternativo-a-instauracao-de-processo-disciplinar-nas-hipoteses-de-irregularidades-de-menor-potencial-ofensivo/#_ftnref29. Acesso em: 10 jan. 2024.

TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre processo administrativo disciplinar. *CGU*, Rio de Janeiro, 09 jan. 2023.

VICENTE, Luciano Rosa. *O impacto dos instrumentos desburocratizantes na celeridade processual da Corregedoria da Receita Federal do Brasil*. São Paulo: Dialética, 2022.

**SEÇÃO 2 – GOVERNANÇA, INOVAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, modern, white building with a prominent, abstract, curved facade. In the foreground, a large, white, seated female statue is visible, holding a book. The building is situated on a hillside, and a road with a yellow car is visible in the background. The sky is blue with scattered white clouds. The entire cover has a dark red background with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Direito das políticas públicas e sua identidade: natureza das normas, vinculação normativa e elementos jurídicos basilares

Law of public policies and its identity: nature of norms, normative binding, and basic legal elements

André Afonso Tavares

Caroline Müller Bitencourt

Janriê Rodrigues Reck

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Direito das políticas públicas e sua identidade: natureza das normas, vinculação normativa e elementos jurídicos basilares*

Law of public policies and its identity: nature of norms, normative binding, and basic legal elements

André Afonso Tavares**

Caroline Müller Bitencourt***

Janriê Rodrigues Reck****

* Recebido em 14/08/2023

Aprovado em 08/10/2024

** Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS - UNISC. Mestre em Direito. Especialista em Direito Público e em Auditoria Governamental. MBA em Ciência de Dados. Graduado em Direito, em Ciências Contábeis e em Engenharia de Software. Advogado. Auditor Interno do Município de Balneário Camboriú/SC. Bolsista do Programa UNIEDU/Estado de Santa Catarina. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4796837975465187>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9549-8096>. E-mail: afonsotavares.andre@gmail.com.

*** Professora do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e Mestra em Direito pela UNISC. Especialista em Direito Público. Membro da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Presidente do Comitê de Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de pesquisa Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas e Serviço Público, vinculado ao CNPq. Advogada. Chefe do Departamento de Direito da UNISC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9275383516572588>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5911-8001>. E-mail: carolinemb@unisc.br.

**** Professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Pesquisador Visitante na Universidade Goethe de Frankfurt. Doutor em Direito. Membro da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Procurador Federal. E-mail: janriereck@unisc.br.

Resumo

Os desafios jurídicos na esfera das políticas públicas têm-se apoiado em técnicas relativas a fenômenos distintos, tais como os direitos sociais ou os serviços públicos, provenientes, sobretudo, do Direito Administrativo e/ou Constitucional, que, embora contribuam, não contemplam a complexidade e elementos presentes nas políticas públicas. O presente trabalho parte da hipótese geral de que as políticas públicas devem ser objeto de estudo da Ciência do Direito e que há a necessidade de desenvolvimento de uma Dogmática Jurídica própria com base em sua complexidade, entendendo que as políticas públicas não constituem uma categoria apenas alicerçada pela Ciência Política. O problema de pesquisa deste trabalho consiste em verificar qual a natureza, de que forma se dá a vinculação jurídica e quais os elementos basilares para a construção de uma dogmática jurídica das políticas públicas. Enquanto objetivo geral, investigam-se, com base na Ciência do Direito, a natureza jurídica e os elementos constitutivos para uma dogmática jurídica das políticas públicas. Utiliza-se do método dedutivo e como abordagem metodológica se vale de pesquisa bibliográfica e consulta às fontes legislativas. Enquanto principais conclusões, verifica-se que as normas aplicáveis às políticas públicas, pelo critério da finalidade ou do conteúdo, estruturam-se em normas de organização, de conduta e, em especial, de normas objetivo, as quais vincularão as normas e decisões futuras no âmbito do processo da política com base em seus elementos jurídicos basilares, com ênfase, nos objetivos específicos. Apresenta-se como categorias jurídicas basilares das políticas públicas a noção de núcleo, de objetivo geral e, ainda, objetivos específicos, que podem ser expressos ou implícitos, além de genéricos ou especiais. Essas categorias são fundamentais para uma compreensão mais profunda das políticas públicas e suas implicações jurídicas.

Palavras-chave: direito das políticas públicas; dogmática jurídica; normas-objetivo.

Abstract

Legal challenges in the sphere of public policies have relied on techniques related to distinct phenomena, such as social rights or public services, mainly derived from Administrative and/or Constitutional Law. While these contribute, they do not fully address the complexity and elements present in public policies. This study is based on the general hypothesis that public policies should be the subject of study in Legal Science and that there is a need to develop a specific Legal Dogmatics that reflects their complexity, understanding that public policies are not merely a category grounded in Political Science. The research problem of this work consists of determining the nature, how the legal binding occurs, and what the foundational elements are for constructing a legal dogmatics of public policies. As a general objective, it investigates, based on Legal Science, the legal nature and the constitutive elements for a legal dogmatics of public policies. The study employs the deductive method and uses bibliographic research and consultation of legislative sources as its methodological approach. Among the main conclusions, it is noted that the rules applicable to public policies, by criteria of purpose or content, are structured into organizational rules, conduct rules, and especially objective rules, which will bind future norms and decisions within the policy process based on their foundational legal elements, with emphasis on specific objectives. The fundamental legal categories of public policies include the notions of core, general objective, and specific objectives, which can be either explicit or implicit, as well as generic or special. These categories are essential for a deeper understanding of public policies and their legal implications.

Keywords: public policy law; legal dogmatics; objective norms.

1 Introdução

Considerar as políticas públicas enquanto objeto de estudo da Ciência do Direito envolve a atividade de identificar o conjunto de elementos jurídicos que as compõem, para, assim, instrumentalizar os denominados operadores do Direito com adequadas ferramentas ou tecnologias¹ aptas à operação desse objeto, especialmente por meio do exercício da hermenêutica jurídica, tarefa que cabe à dogmática jurídica² do denominado Direito das Políticas Públicas³, sem desconsiderar, por evidente, que essa divisão em ramos ou objetos parciais, tal como ocorre, por exemplo, com Direito Administrativo, Direito Econômico, Direito Ambiental ou Direito Civil, serve tão somente para facilitar a compreensão do mundo jurídico, sendo o Direito, na verdade, um todo uno e indivisível.

O termo “políticas públicas”, no plural e em um sentido puramente designativo, pode ser entendido como um grande gênero que engloba diversas espécies, a exemplo: política pública monetária, política pú-

¹ “A noção do direito como tecnologia implica considerar os modos de produção do saber e seu uso em formas aplicadas. Em outras palavras, dotar o instrumentalismo jurídico de uma dimensão executiva, incluindo os problemas de poder subjacentes à escolha das direções e dos instrumentos e estratégias jurídicas. Uma sistematização teórica adequada das práticas jurídicas em políticas públicas lhes conferiria não apenas racionalidade, mas legitimação, e, com isso, potencializaria os seus efeitos” BUCCI, Maria Paula Dallari. Métodos e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. p. 824.

² Podemos dizer, nesse sentido, que a ciência dogmática do direito costuma encarar seu objeto, o direito posto e dado previamente, como um conjunto compacto de normas, instituições e decisões que lhe compete sistematizar, interpretar e direcionar, tendo em vista uma tarefa prática de solução de possíveis conflitos que ocorram socialmente. O jurista contemporâneo preocupa-se, assim, com o direito que ele postula ser um todo coerente, relativamente preciso em suas determinações, orientado para uma ordem finalista, que protege a todos indistintamente. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 82.

³ Consoante Bucci, “A Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) à margem das disciplinas tem grande potencial crítico, mas não é capaz de organizar categorias inovadoras para a operação do direito, de forma estruturada. Esse papel sempre coube à dogmática jurídica” BUCCI, Maria Paula Dallari. Métodos e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. p. 822.

blica econômica, política pública de segurança, política pública de educação ou de saúde. Algumas dessas espécies, por possuírem conexões mais diretas, fazem parte, por questão conceitual, de agrupamentos terminológicos próprios. Por exemplo, as políticas públicas de educação e de saúde normalmente são agrupadas nas ditas políticas sociais, as quais não deixam de ser e/ou pertencer ao gênero das políticas públicas.

Além disso, deve-se ressaltar, como afirmado acerca do desenvolvimento de sua Dogmática Jurídica, o não fechamento das políticas públicas em categorias ou caixas no mundo real, posto que, embora analiticamente também não o seja, em contraposição a um pensamento simplificador, na realidade dos fatos e dos efeitos concretos na sociedade, isso resta muito mais evidente, haja vista a interdependência, por exemplo, entre o desenho de uma política pública econômica e o da política pública de educação, assim como ocorre entre as espécies de políticas públicas, em uma relação de complementaridade e interação recíproca, própria da natureza complexa das políticas públicas e da vida.

Ainda, as combinações e formatações das políticas públicas, por não comportarem modelos únicos, terão formas distintas a partir de diferentes modelos de Estado que as originam. O contrário também pode ser dito, isto é, as políticas públicas produzem diferentes Estados ao mesmo tempo que são produzidas e sofrem efeitos, numa relação intercambiante. Desse modo, Estados que promovem políticas públicas na área social, alinhadas com políticas públicas econômicas mais intervencionistas, produzem Estados diferentes daqueles que com políticas públicas econômicas menos intervencionistas. A variação dessas combinações dependerá das necessidades, dos objetivos e, certamente, das escolhas políticas desses Estados. Ou seja, as políticas públicas precisam ser pensadas também sistemicamente, a fim de evitar a produção de esforços antagônicos ou ineficientes entre suas diferentes, porém componentes de um todo, espécies ou ramificações.

Com o olhar sistêmico, não se quer dizer também que há uma única forma de alinhar as políticas públicas, mas que se devem evitar sincretismos incompatíveis durante a modelagem e o manejo dos instrumentos de cada etapa das políticas públicas, especialmente quando contrários às normas jurídicas de maior estatura, tais como aquelas presentes no texto constitucional. Portanto, no desenvolvimento de uma Dogmática Jurídica das Políticas Públicas pela Ciência do Direito, os modelos de Estado também devem ser considerados, e, no presente estudo, considera-se como referência o Estado brasileiro, bem como a sua conformação dada pela Constituição de 1988 e suas posteriores modificações.

Nesse sentido, considerando que as políticas públicas devam ser um objeto de estudo da Ciência do Direito e que há a necessidade de desenvolvimento de uma Dogmática Jurídica própria a partir de sua complexidade, entendendo que as políticas públicas não são uma categoria apenas alicerçada pela Ciência Política, lançou-se o seguinte problema de pesquisa: qual a natureza, de que forma se dá a vinculação jurídica e quais os elementos basilares para a construção de uma dogmática jurídica das políticas públicas? Nessa perspectiva, o objetivo geral deste estudo é investigar, a partir da Ciência do Direito, a natureza jurídica e os elementos constitutivos para uma dogmática jurídica das políticas públicas. Será utilizado o método dedutivo e como abordagem metodológica pesquisa bibliográfica e consulta às fontes legislativas.

O trabalho científico em questão será dividido em três partes distintas e complementares. A primeira parte tem como objetivo a sistematização de uma dogmática jurídica própria para as políticas públicas, que são complexas e demandam uma identidade própria entre os ramos do direito. Na segunda parte, serão discutidas a natureza jurídica e a vinculação normativa das normas jurídicas aplicáveis às políticas públicas, com a finalidade de dar suporte à compreensão das categorias jurídicas que servem à dogmática jurídica das políticas. Por fim, na terceira parte, serão reconhecidas as categorias jurídicas basilares presentes nas políticas públicas, como o núcleo, o objetivo geral e os objetivos específicos. Essas categorias são fundamentais para uma compreensão mais profunda das políticas públicas e suas implicações jurídicas.

2 Direito das políticas públicas e sua identidade: a necessidade de uma dogmática jurídica própria para as políticas públicas a partir de sua complexidade

A necessidade de sistematização e ordenação⁴ das Políticas Públicas pela Ciência do Direito faz salutar a importância dos contornos a serem dados por uma dogmática jurídica própria de seu objeto, que resulta, então, no denominado Direito das Políticas Públicas. Essa sistematização⁵ é necessária pelas seguintes questões adiante destacadas: *a) comunicação entre os operadores e estudiosos do Direito.*

É um equívoco pensar que o papel do direito em relação às políticas públicas se resume à sua modelagem, ou seja, que sua função é, apenas, garantir a execução, implementação ou mesmo avaliação de uma política pública. Deve-se considerar a forma eleita, os instrumentos jurídicos adequados, se a contratação pública ocorreu nos moldes legais e constitucionais etc. Os objetivos das políticas públicas, os compromissos que se busca concretizar por meio das políticas públicas são também conteúdos jurídicos.

A Constituição, com base nos direitos fundamentais, representa construções conscientes e compromissos já assumidos pela sociedade, expressos por meio do compromisso constitucional. Todo aparato Estatal que será utilizado para concretizá-los, envolvendo inúmeras decisões estatais, organizações e instituições, precisa ser coordenado por meio de uma série de normas, as quais condicionam sua atuação. Assim, as políticas públicas na prática já compõem uma categoria jurídica. Contudo, acredita-se que não tenham recebido, por parte da dogmática jurídica, tratamento próprio e adequado à sua complexidade.

O desenvolvimento do Direito das Políticas Públicas deve passar pela estruturação de sua própria Dogmática Jurídica⁶, a qual, entretanto, atualmente, encontra-se pouco desenvolvida pela Ciência do Direito, sendo, na maioria dos casos, as políticas públicas manejadas e interpretadas pelos operadores do direito e também estudada pelos cientistas jurídicos com maior utilização de ferramentas advindas de outras Ciências, tais como a Ciência Política, a Sociologia, a Filosofia, a Administração ou a Economia, ou, nos casos em que se utiliza da Ciência do Direito, faz-se com Dogmáticas impróprias, embora conexas, tais como daquela estruturada ao Direito Administrativo, justamente pela falta de uma Dogmática Jurídica consolidada ao Direito das Políticas Públicas.

Ressalta-se, ainda, que a completude é uma ilusão; assim, o referido intento na Ciência do Direito é um desenvolvimento contínuo. No entanto, isso não impede a proposição de uma Dogmática Jurídica que busque oferecer uma sistematização suficiente e relevante, ainda que reconhecidamente incompleta, para a operação e o estudo desse Direito⁷.

⁴ Acerca do papel do jurista na tarefa de ordenação de fenômenos, tais como, no presente estudo, das políticas públicas, Ferraz Júnior pontua que o “jurista aparece aí como o teórico do direito que procura uma ordenação dos fenômenos a partir de conceitos gerais obtidos, para uns, mediante processos de abstração lógica e, para outros, pelo reconhecimento de institutos historicamente moldados e tradicionalmente mantidos” FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 89-90.

⁵ Sobre a função sistematizadora operada por meio da dogmática jurídica, Ferraz Júnior salienta que “a ciência dogmática do direito costuma encarar seu objeto, o direito posto e dado previamente, como um conjunto compacto de normas, instituições e decisões que lhe compete sistematizar, interpretar e direcionar, tendo em vista uma tarefa prática de solução de possíveis conflitos que ocorram socialmente. O jurista contemporâneo preocupa-se, assim, com o direito que ele postula ser um todo coerente, relativamente preciso em suas determinações, orientado para uma ordem finalista, que protege a todos indistintamente” FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 90.

⁶ Não se postula, nesse sentido, uma abstração jurídica desconexa da realidade, ou seja, um direito limitado às suas próprias construções, autorreferencial. Esse risco constante que já nos alertava Tércio Sampaio: [...] o risco de um distanciamento progressivo da realidade, pois 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. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 82.

⁷ “A ciência dos juristas pode, em suma, elaborar modelos teóricos indispensáveis à compreensão dos modelos jurídicos, mas além de não poder fazer abstração destes, tem por finalidade estabelecer o que os modelos jurídicos significam ou devem significar: em relação aos modelos jurídicos, portanto, os modelos dogmáticos representam uma metalinguagem jurídica: são, fundamentalmente,

Reconhecem-se divergências relativas ao campo de atuação da dogmática jurídica e da própria doutrina como fonte formal do Direito. Contudo, é pertinente a análise de Coelho a respeito dos modelos e da função atualizadora da hermenêutica conforme Miguel Reale, que destaca a importância de que o raciocínio jurídico não se preocupe apenas com o passado, mas que também possua a destreza e a capacidade de pensar o Direito no presente e no futuro, considerando o complexo universo de sentido e a função que ele assume na atualidade:

os modelos podem ser pensados do ponto de vista científico-descritivo da representação teórica, ou operacional, ou da funcionalidade técnica; mas a importância desse conceito no plano da normatividade éticopolítica é que, inseridos na estrutura do Direito, os modelos ganham um complexo significado, não apenas teleológico, mas fático-axiológico e histórico⁸.

Há uma questão crucial a ser aprofundada pelo direito: as políticas públicas. Elas não constituem, apenas, o campo de atuação dos juristas como também determinam e contornam as formas de atuação e organização estatal que têm sua atuação desenhada pelo Direito.

A utilização do termo Dogmática Jurídica, especialmente em relação à descrição de elementos e ferramentas para um objeto envolto de variáveis e atores como são as políticas públicas, não deve ser considerada de maneira limitada em seu próprio escopo, mas, sim, com base em um pensamento complexo da sociedade pela Ciência do Direito, e que possibilite a sua operação jurídica e possa contribuir, em conexão com outras áreas da Ciência, de forma interdisciplinar e multidisciplinar, para o desenvolvimento e a obtenção de sua finalidade, que constitui, em última análise, provocar a mudança de realidades em uma dada sociedade.

Observa-se, em trabalhos publicados, tanto de cunhos científico quanto não científico, referências ao termo Política (Pública), sem a devida observância de seus contornos jurídicos, o que compromete a construção de teorias sólidas e a reflexão crítica sobre os achados empíricos, desconsiderando-se a diferenciação hierárquica das normas jurídicas. Por exemplo, citam-se alguns estudos, cujo objeto consiste na “Política Nacional de Vacinação”. Entretanto, para o Direito, trata-se do “Programa Nacional de Imunizações”, regido com base na Lei federal n. 6.259, de 30 de outubro de 1975, o qual se insere na Política Pública de Saúde. Além disso, há referências à “Política Pública de Transporte Escolar”, quando, para o Direito, trata-se do “Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE”, instituído pela Lei federal n. 10.880, de 9 de junho de 2004, ou, ainda, do “Programa Caminho da Escola”, disposto no Decreto federal n. 11.162, de 04 de agosto de 2022, os quais se inserem na Política Pública de Educação.

Também há, contudo, imprecisões terminológicas operadas pela própria legislação. Nessa linha, a Lei federal n. 14.533, de 11 de janeiro de 2023, institui a chamada “Política Nacional de Educação Digital”, que, na realidade, seria um Programa dentro da Política Pública de Educação ou, a depender da compreensão do núcleo objetivado, da Política Pública de Acesso à Tecnologia⁹. Essa fragmentação desordenada operada, às vezes, pela própria legislação leva à diversas dificuldades, de ordem teórica e prática, tais como a avaliação do avanço da política pública de educação, com base na consideração de seus respectivos programas e instrumentos, e, no caso exposto, a própria legislação trata como Política Pública diversa algo que seria um Programa.

um discurso sobre modelos jurídicos, sua estrutura lógica e axiológica, suas variações semânticas e pragmáticas e sua lacunosidade nos sistemas e subsistemas que compõem o ordenamento jurídico. Por aí se vê que acentuo mais ainda as razões pelas quais não considero a doutrina uma fonte formal do Direito, visto como os modelos teóricos que ela constitui se acham desacompanhados de garantia do Poder, sem cuja decisão não se instaura nenhum modelo jurídico como tal”. REALE, 1999, p. xxviii *apud* COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Modelos jurídicos e função atualizadora da hermenêutica em Miguel Reale: a dialética da experiência de concreção do Direito. *Revista Quaestio Iuris*, v. 10, p. 1718-1735, 2017. p. 1720.

⁸ COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Modelos jurídicos e função atualizadora da hermenêutica em Miguel Reale: a dialética da experiência de concreção do Direito. *Revista Quaestio Iuris*, v. 10, p. 1718-1735, 2017. p. 1720.

⁹ A compreensão de núcleo das políticas públicas será detalhada em tópico seguinte deste trabalho.

Em termos de organização administrativa, acerca dos diferentes subníveis das políticas públicas, Draibe¹⁰ afirma que uma política pública pode ser decomposta em, pelo menos, três níveis diferentes: em caráter mais amplo, destaca-se a própria política pública, enquanto intervenção, em alguma área governamental; em um nível intermediário, os programas que compõem uma política pública; e, por último, os projetos que compõem um programa¹¹.

Entretanto, percebe-se que essa não é exatamente a estrutura prevista na norma que trata da Contabilidade aplicada ao Setor Público, a Portaria Conjunta STN/SOF/ME n. 117, de 28 de outubro de 2021¹², especialmente quanto à dimensão orçamentária do processo complexo-cíclico das políticas públicas, posto que prevê, no caso da classificação por estrutura programática, abaixo do subnível Programa, o subnível Ação, sendo esta classificada em três espécies de subníveis, isto é, atividades¹³, projetos¹⁴ ou operações especiais¹⁵.

A análise jurídica contribui, significativamente, para uma compreensão aprofundada das políticas públicas, permitindo identificar as complexidades relativas aos seus objetivos e instrumentos, com base em diferentes dimensões, além da interação entre os diversos atores que interagem no processo cíclico-complexo das políticas públicas.

De forma exemplificativa, no momento da avaliação de um programa específico, o qual se insere em determinada política pública, uma das questões a serem avaliadas será a adequação entre os objetivos específicos do programa com os objetivos específicos da política pública. Isto é, se foram planejados (formulados) ou executados (implementados) de maneira juridicamente coordenada, uma vez que não faria sentido um programa que buscasse objetivos específicos em desacordo com a política pública à qual pertence. Por outro lado, ao se considerar, erroneamente, como política pública e não como programa, desvincula-se essa exigência de adequação entre os objetivos específicos, pelo menos, em um plano de aderência vertical, sem desconsiderar a necessidade de adequação ao ordenamento jurídico como um todo. Por isso, é relevante

¹⁰ DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 17.

¹¹ Conforme a autora: “se nos referirmos à *política educacional* como o conceito mais abrangente da intervenção na educação, o *programa* da merenda escolar constitui uma entre as tantas ações em que se desdobra aquela política, enquanto o *projeto de descentralização* do programa da merenda escolar constituiria uma unidade da menor ação, entre as que integram o programa da merenda” DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 17.

¹² BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024.

¹³ Segundo a referida norma, atividade seria “um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: “Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde” BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024. p. 80.

¹⁴ Já projeto consiste em “um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. Exemplo: “implantação da rede nacional de bancos de leite humano” BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024. p. 80.

¹⁵ Por fim, operação especial compreende aquelas “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços” BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024. p. 80.

determinar se há um programa ou uma política pública em questão, tarefa que caberá à dogmática jurídica desenvolvida pelo direito das políticas públicas.

Além das exigências de semântica e comunicação, a urgência e a importância do desenvolvimento de uma Dogmática Jurídica própria ao Direito das Políticas Públicas se justificam por sua natureza antagônica, o que se deve aos *b) efeitos negativos de utilização de uma Dogmática Jurídica imprópria*. Esta tem sido a abordagem atual para a resolução de problemas jurídicos relativos às políticas públicas, especialmente por meio de técnicas referentes aos direitos sociais ou aos serviços públicos oriundos do Direito Administrativo e/ou Constitucional, mas não se resume a esses casos, os quais, por não serem fenômenos jurídicos equivalentes, desconsideram a complexidade e variáveis de elementos jurídicos presentes em uma política pública.

Como consequência ao afastamento da utilização de dogmáticas jurídicas impróprias, resulta a necessidade de se *c) estabelecer uma base jurídica consistente em matéria de políticas públicas*, proporcionada pela função de ordenação e sistematização exercida pela Ciência do Direito por meio de uma Dogmática Jurídica própria, de modo que se possam estabelecer, por exemplo, critérios hermenêuticos para a resolução de antinomias jurídicas, isto é, conflitos entre normas jurídicas no âmbito de uma mesma Política Pública, sendo certa a insuficiência dos tradicionais critérios cronológico, especialidade e hierárquico.

Isso porque, em alguns casos, determinados objetivos estarão estabelecidos em normas jurídicas de uma mesma hierarquia normativa, mas que, por questão lógica de sua ordenação sistemática, um deve se sobressair sobre outro. Por exemplo, um objetivo específico estabelecido no topo da Política Pública de Educação, isto é, na Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e bases da Educação Nacional”, deve se sobressair sobre um objetivo específico estabelecido na Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o “Plano Nacional de Educação – PNE” para os anos de 2014 a 2024.

A aplicação do critério cronológico nesse caso pode ser discutível, uma vez que as situações estão em posições lógicas distintas: a primeira é de cunho mais geral, enquanto a segunda, mais específico. Essa distinção poderia ser resolvida por meio de uma interpretação lógica-sistemática. Essa diferença não seria resolvida apenas pela hierarquia, uma vez que ambas as normas se equiparam juridicamente, ou seja, são normas ordinárias federais. Tampouco pela especialidade, no caso, pois ambas tratam de uma mesma temática, a educação. A solução é a conjugação sistêmica das normas da política pública.

A Dogmática Jurídica não propriamente criará os elementos jurídicos das Políticas Públicas. Na verdade, eles já existem no ordenamento jurídico, presentes na legislação, porém sem o tratamento sistemático adequado à sua compreensão e operacionalização, o que resulta em inúmeras dificuldades e discussões sem uma base instrumental para o seu desenvolvimento. Cabe, então, à Ciência do Direito a sua identificação e descrição.

Outra noção trazida por Ferraz Júnior¹⁶ relacionada com o papel da dogmática jurídica é a de que “a ciência dogmática cumpre as funções típicas de uma tecnologia”, e, no contexto do direito das políticas públicas, ao instrumentalizar os profissionais do direito com categorias e elementos apropriados à resolução de conflitos jurídicos nesse âmbito:

sendo um pensamento conceitual, vinculado ao direito posto, a dogmática pode instrumentalizar-se a serviço da ação sobre a sociedade. Nesse sentido, ela, ao mesmo tempo, funciona como um agente pedagógico — junto a estudantes, advogados, juízes etc.— que institucionaliza a tradição jurídica, e como um agente social que cria uma “realidade” consensual a respeito do direito, na medida em que seus corpos doutrinários delimitam um campo de solução de problemas considerados relevantes e cortam outros, dos quais ela desvia a atenção. No exemplo citado, o autor isola a problemática político-social e político-econômica dos sindicatos, que ele não ignora, mas que, conceitualmente, é apenas pressuposta na sua argumentação, pois, naquele passo, é mais importante o caráter da pessoa jurídica. Nesses termos, um pensamento tecnológico é, sobretudo, um pensamento fechado à problematização de seus pressupostos — suas premissas e conceitos básicos têm de ser tomados de modo não problemático — a

¹⁶ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 93.

fim de cumprir sua função: criar condições para a ação. No caso da ciência dogmática, criar condições para a decidibilidade de conflitos juridicamente definidos¹⁷.

Além disso, a utilização de um objeto próprio, com a ressalva sempre de ser parcial, denominado Direito das Políticas Públicas, contribui para *d) identificação e reprodução da sua identidade*. A identidade constitui fator importante para o aprimoramento do objeto estudado, com base em revelação de seus conceitos¹⁸, princípios, elementos, formas, instrumentos, atores, processualística e hermenêutica e, então, estabelece o seu código. Com base na Teoria Luhmanniana, Reck¹⁹ afirma que é justamente o código do direito que “permite que se reproduza continuamente, mediante a *autopoiesis*, a identidade do Direito”.

As características que determinam a processualidade das políticas públicas, marcada pelo caráter cíclico e complexo, multidimensional e com fases que se diferenciam daquelas encontradas de processos, por exemplo, regulados pelo Direito Administrativo, bem como a existência de elementos jurídicos específicos das políticas públicas, núcleo, objetivo geral, objetivos específicos, instrumentos etc. permitem, dessa forma, a identificação e a reprodução do Direito das Políticas Públicas.

Por fim, a dogmática do Direito das Políticas Públicas também exige o *e) desenvolvimento de um corpo de princípios jurídicos próprios e normas jurídicas próprias*²⁰, juntamente aos princípios gerais do Direito, que inspiram a interpretação e operação para realização de decisões durante a dinâmica desse processo cíclico-complexo, em razão das peculiaridades tão próprias e distintas daqueles processos regulados, por exemplo, pelo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) ou pela Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/1999).

Os princípios constitucionais são aplicados a todos os ramos do direito, desde a dignidade humana até o princípio democrático, o pluralismo político, o devido processo legal, o princípio da legalidade e a publicidade, entre outros. Mas, ao se estruturar uma dogmática adequada às políticas públicas, é possível pensar princípios que podem ser próprios do direito das políticas públicas, assim como normas jurídicas específicas, as políticas públicas, que, inclusive, cada vez mais, têm assumido importância constitucional, a exemplo do art. 193 parágrafo único, art. 37, § 16º, bem como títulos próprios como a política urbana. Ou seja, ao ordenar as normas aplicáveis, princípios e regras, as políticas públicas oferecem um repertório coeso para o gestor, o intérprete e o controlador da política pública.

A atualidade tem demonstrado a importância das Políticas Públicas para a manutenção de uma sociedade, especialmente a sociedade brasileira, marcada por raízes de desigualdade e injustiça social, tendo a própria legislação evoluído e exigido mais dos poderes constituídos, a exemplo da Emenda Constitucional n. 108, de 2020, que incluiu o parágrafo único no artigo 193 no Texto Constitucional, de forma a indicar o dever do Estado, entre outras funções, em planejar e avaliar as políticas sociais, assegurada a devida participação da sociedade. Posteriormente, promulgou-se a Emenda Constitucional n. 109, de 2021, que introduziu o §16 no artigo 37 da Constituição brasileira, e dispôs que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. Para tanto, será necessária uma Dogmática Jurídica desenvolvida pela Ciência do Direito para que, com códigos de linguagem apropriados, permita aos operadores e juristas avançar na operação desse objeto de estudo que não é novo, porém, em termos de desenvolvimento científico, exige maior consolidação, que deve ser realizada por meio do denominado Direito das Políticas Públicas.

¹⁷ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 93-94.

¹⁸ “Do mesmo modo, o conceito [...] produz dureza. É necessária para a operação jurídica a dureza o conceitual. Se o Direito está pressionado para a decisão — decisões que devem ser válidas, justas e fundamentadas —, é necessário que se criem mecanismos de absorção das incertezas” RECK, Janriê Rodrigues. *Observação pragmático-sistêmica do conceito de serviço público*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009. p. 68.

¹⁹ RECK, Janriê Rodrigues. *Observação pragmático-sistêmica do conceito de serviço público*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009. p. 77.

²⁰ O desenvolvimento dos princípios que orientam a dogmática jurídica do Direito das Políticas Públicas não será tratado, especificamente, neste trabalho.

3 A natureza e a vinculação das normas jurídicas aplicáveis às políticas públicas

Ao buscar uma observação jurídica das políticas públicas, bem como a tentativa de sistematizar as suas variáveis elementares, com base na Ciência do Direito, a fim de elucidar imprecisões terminológicas e semânticas que limitam a comunicação e prejudicam, em última análise, o próprio desenvolvimento e etapas das políticas públicas, depara-se com a necessidade de compreender a natureza das normas jurídicas que estruturam e dão forma a esse complexo sistema de decisões que visam à satisfação de direitos.

Salienta-se que há diversas normas jurídicas que, mesmo não tratando diretamente de políticas públicas, se aplicam, também, a este fenômeno. Por exemplo, as contratações públicas são reguladas especialmente pelas normas de licitações e contratos administrativos (Lei n. 14.133/2021), estudadas com maior ênfase pelo Direito Administrativo. Embora não tratem, especificamente, de políticas públicas, são a estas também aplicáveis. Da mesma forma, normas presentes no Código Civil (Lei n. 10.406/2002), estudadas mais fortemente pelo Direito Civil, também podem encontrar aplicação nas políticas públicas em diversos de seus dispositivos. Assim, mesmo que se afirme, apenas por questão didática, serem de outros ramos do Direito, também são aplicáveis às políticas públicas, e, por isso, faz-se necessário que a dogmática do Direito das Políticas Públicas explicita a relação das normas jurídicas e as articule com o seu objeto principal.

O estudo da natureza das normas jurídicas não é recente. Por outro lado, a reflexão, a respeito de uma Dogmática Jurídica própria, voltada para as Políticas Públicas, é insuficientemente aprofundada, o que produz problemas de eficácia e discussões quanto à aplicabilidade das normas aplicáveis às políticas públicas justamente porque as dogmáticas desenvolvidas no âmbito das demais áreas do Direito, tais como o Direito Administrativo ou o Direito Constitucional, são insuficientes para capturar a complexidade jurídica que envolve o fenômeno das políticas públicas.

Quanto à natureza das normas jurídicas que conformam as políticas públicas, há, com poucas exceções, uma falta de profundidade que sua importância exige. Entretanto, alguns autores, como, no Brasil, Grau^{21,22}, buscaram trazer essa reflexão, embora não a relacionando, direta e especificamente, com uma Dogmática Jurídica voltada às Políticas Públicas, mas que, sem dúvida, contribui para o avanço da área.

Toda classificação parte da escolha de critérios, inclusive a classificação da natureza das normas jurídicas. Ferraz Júnior, com base em critérios sintáticos, afirma ser possível classificar as normas pela relevância, pela subordinação e pela estrutura. Quanto à relevância, o autor as classifica em normas primárias e secundárias. A respeito da subordinação, elas seriam classificadas entre normas-origem e normas-derivadas. Quanto à estrutura, distinguem-se entre normas autônomas e normas dependentes²³.

Crítérios semânticos, também, são apresentados por Ferraz Júnior²⁴, considerando-se o âmbito de validade das normas e se referindo aos destinatários, à matéria, ao espaço e ao tempo. Em relação aos destinatários, classificam-se as normas em gerais e individuais. No tocante à matéria, normas gerais-abstratas, normas especiais e normas excepcionais. Para o critério espaço ou limite espacial, em nacionais e locais. Ainda, quanto ao tempo, em normas de validade permanente e provisória ou temporária. Além disso, há ainda as normas de incidência imediata e as de incidência mediata, em razão do início da vigência.

²¹ GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

²² Segundo Comparato, “A noção de norma-objetivo foi introduzida no Brasil pelo Professor E. R. Grau. Cf. GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 242 e ss. e verbete “norma-objetivo” na Enciclopédia Saraiva de Direito” COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 474.

²³ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 133-135.

²⁴ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 135.

Por fim, os critérios pragmáticos consideram os efeitos sobre os sujeitos, sua função juntamente aos sujeitos normativos, pelos critérios de força de incidência, pela finalidade e pelo funtor. Pela força de incidência, relaciona-se o grau de impositividade da norma, sendo imperativas ou dispositivas. Quanto à finalidade, destacam-se as normas de comportamento ou de conduta. Além disso, em relação às chamadas normas programáticas, incluem-se as normas-objetivo. Quanto ao funtor, as normas podem ser classificadas em preceptivas (obrigatórias), proibitivas e permissivas²⁵.

Ferraz Júnior²⁶, quanto ao critério da finalidade, menciona, apenas, em sua classificação, normas de comportamento ou de conduta e normas programáticas. Não menciona as normas de organização, e afirma que, entre as normas programáticas, num certo sentido, estão as normas objetivo, com base em uma referência ao trabalho de Grau de 1978. No trabalho de Grau²⁷, com base nesse critério, as normas são classificadas em normas de organização, normas de conduta e normas-objetivo²⁸, classificação que se entende mais adequada, uma vez que a norma programática se refere à classificação com base em critério distinto, qual seja, de eficácia.

No quadro 1, sintetizam-se os principais critérios utilizados para a classificação da natureza das normas jurídicas.

Quadro 1 - Classificação das normas jurídicas

CRITÉRIO		CLASSIFICAÇÃO
Macro critério	Micro critério	
Sintáticos	Relevância	Normas primárias
		Normas secundárias
	Subordinação	Normas-origem
		Normas-derivadas
	Estrutura	Normas autônomas
		Normas dependentes
Semânticos	Destinatário	Normas gerais
		Normas individuais
	Matéria	Normas gerais-abstratas
		Normas especiais
		Normas excepcionais
	Espaço	Normas nacionais
		Normas locais
	Tempo	Normas de validade permanente
		Normas de validade temporária

²⁵ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 139.

²⁶ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 139.

²⁷ GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 319, jan./jun. 1980.

²⁸ Segundo Grau, “não há superposição entre os dois conceitos — de norma programática e de norma-objetivo. Distintamente das normas-objetivo — que predeterminam fins a perseguir — as normas programáticas definem princípios e programas tanto de conduta e de organização, quanto atinentes a fins a cumprir. Vale dizer: os dois conceitos coexistem, não se excluindo, um ao outro, visto como colocados a níveis diversos. Distintos os critérios desde os quais são tais conceitos construídos — o critério da norma programática é a *eficácia*, ao passo que o critério da norma-objetivo é o *conteúdo* da norma — não são eles paralelos, mas assimétricos” GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 321-322, jan./jun. 1980.

CRITÉRIO		CLASSIFICAÇÃO
Macro critério	Micro critério	
Pragmáticos	Força de incidência	Normas imperativas
		Normas dispositivas
	Conteúdo/Finalidade	Normas de organização
		Normas de conduta
		Normas-objetivo
	Funtor ²⁹	Normas preceptivas (obrigatórias)
		Normas proibitivas
Normas permissivas		

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Grau³⁰ e Ferraz Júnior³¹.

Neste artigo, enfoca-se a classificação da natureza das normas jurídicas com base no critério do conteúdo ou da finalidade, em virtude de este contribuir para a elucidação da natureza das normas jurídicas que tratam de políticas públicas e para o desenvolvimento da dogmática jurídica própria.

Reale³², em sua clássica obra, pelo critério do conteúdo ou finalidade, adota uma classificação dual das normas jurídicas, isto é, tão somente entre normas de conduta e normas de organização³³. Contudo, conforme exposto, Grau³⁴ afirma existir uma terceira natureza, a qual ele denomina de normas-objetivo, as quais “têm elas o sentido, não de disciplinar condutas ou de instrumentar a organização de entidade ou atividade, mas sim de fixar objetivos a serem perseguidos”.

O autor³⁵ afirma que a classificação das normas com base no critério do conteúdo ou da finalidade, limitada a apenas duas categorias, não é suficiente para abranger as normas que envolvem objetivos, diretrizes ou prioridades a serem atendidas, o autor defende que estas estão compreendidas na noção de norma-objetivo. Para o autor:

[...] No caso da norma-objetivo não há nem comportamento, nem estrutura e funcionamento de órgão ou disciplina de processo técnico de identificação e aplicação de outras normas sendo regulados; pelo contrário, nelas se estabelece uma obrigação de resultado, deixando-se, porém, aos seus destinatários a opção pelos meios e formas de comportamento a dinamizar, na busca de sua realização. É o seu conceito, sem dúvida, que mais se amolda às situações de normação prospectiva, visto que nelas se definem obrigações de resultado e não de meios³⁶.

Salienta-se que a classificação da natureza jurídica das normas, conforme salienta Ferraz Júnior³⁷, com base neste ou em outro critério, não é definida de modo rigoroso, mas com base em uma característica mais

²⁹ Segundo Ferraz Júnior, “o termo “funtor” origina-se da lógica. Em direito, utilizou-se desse termo enquanto “operadores linguísticos que nos permitem mobilizar as asserções. Assim, a asserção — “isto é, comprar” — pode ser modalizada por funtores como: é proibido comprar, é permitido comprar, é vedado comprar, é obrigatório comprar. Entre os inúmeros funtores relativos à linguagem normativa, a doutrina seleciona três e distingue três tipos de norma: preceptivas, proibitivas e permissivas. As primeiras regem-se pelo funtor deontico (deontos: dever-ser) é obrigatório. As segundas, pelo funtor é proibido. As terceiras, pelo funtor é permitido. Do ponto de vista lógico, os dois primeiros são comutáveis: podemos dizer é obrigatório o ato de comprar ou é proibida a omissão de comprar” FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 139.

³⁰ GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 319, jan./jun. 1980.

³¹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 133-139.

³² REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 89.

³³ Segundo Reale, as normas de conduta são aquelas cujo objetivo imediato é disciplinar o comportamento dos indivíduos ou as atividades dos grupos e entidades sociais em geral; normas de organização. Já as normas de organização, de caráter instrumental, visam à estrutura e funcionamento de órgãos ou à disciplina de processos técnicos de identificação e aplicação de normas, a fim de assegurar uma convivência juridicamente ordenada” REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 89.

³⁴ GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 319, jan./jun. 1980.

³⁵ GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 242, jan./jun. 1980.

³⁶ GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, p. 243, jan./jun. 1980.

³⁷ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 135.

dominante, isto é, mesmo nas normas-objetivo, poderá haver certas características de normas de conduta ou de organização, e vice-versa.

Salienta-se que as normas-objetivo terão grande participação na composição dos elementos das políticas públicas. Contudo, as políticas públicas também serão compostas por normas de organização e normas de conduta. Ou seja, as políticas públicas não são restritas às normas-objetivo, sendo estas importantes, mas não são as únicas normas que compõem as políticas públicas.

Dessa forma, as políticas públicas são constituídas, ao menos pelo critério do conteúdo ou da finalidade, por normas de conduta, de organização e, em especial, por normas-objetivo (justamente por serem as políticas públicas programas de ação). Embora as normas-objetivos expressem, de forma mais enfática, o caráter dirigente da Constituição Federal e, por isso, a necessidade de se estabelecerem políticas públicas, as outras normas (de conduta e de organização) também são partes de importância para o estudo e a compreensão do direito das políticas públicas.

As normas de organização configurarão os modelos organizacionais e decisórios ou arranjos institucionais no bojo de uma política pública, especialmente com base na definição das competências. Já as normas de conduta ensejarão as responsabilidades atribuídas diretamente aos atores envolvidos com as políticas públicas.

Além disso, por decorrência do Princípio da Finalidade, *toda norma de política pública terá uma finalidade ou objetivo a ser alcançado*, em decorrência do Princípio da Finalidade, o qual será denominado, no âmbito do direito das políticas públicas, de objetivo específico. No caso das normas-objetivo, esse objetivo restará expresso na própria norma. Por outro lado, nas normas de conduta e nas normas de organização, esses objetivos serão verificados de forma implícita, sendo assim denominados de objetivos específicos implícitos³⁸. Ou seja, toda norma, inclusive as de conduta ou organização, contempla um objetivo ou finalidade a ser alcançado, conforme quadro 2.

Quadro 2 - Objetivos expressos e implícitos nas normas aplicáveis às políticas públicas

NORMAS APLICÁVEIS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS		
NATUREZA DA NORMA	EXEMPLO	OBJETIVO (expressos e/ou implícitos)
Normas-objetivo (a finalidade (objetivo) da norma está expressa na própria disposição legal)	Art. 196, caput, da CF: “a saúde é direito [...] garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.	– reduzir o risco de doença e de outros agravos; – acessar de forma universal e igualitária as ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde
	Art. 5º da Lei n. 8.080/1990: “São objetivos do Sistema único de Saúde SUS: I – a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde; II – a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei; III – a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.”	– identificar e divulgar os fatores condicionantes e determinantes da saúde; – formular política de saúde destinada a promover [...]; – assistir às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas

³⁸ Essa questão ficará mais clara ao se abordar, no tópico seguinte, em relação aos objetivos específicos.

Normas de organização (a finalidade (objetivo) da norma está implícita)	Art. 198, caput, da CF: “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único.”	– integrar as ações e serviços públicos de saúde por meio de uma rede regionalizada e hierarquizada que constitua um sistema única;
	Art. 9º da Lei n. 8.080/1990: “A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, [...] sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos: I – no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde. II – no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e III – no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.”	– dirigir o sistema único de saúde em cada esfera de governo de forma única através dos seguintes órgãos;
Normas de conduta (a finalidade (objetivo) da norma está implícita)	Art. 198, § 2º, da CF: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre [...]”	– aplicar , anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre [...] da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
	Art. 15 da Lei n. 8.080/1990: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições: [...]”	– exercer , em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições [...] pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Relacionada à definição da natureza jurídica das normas aplicáveis às políticas públicas. É necessário também analisar a questão da vinculação jurídica dessas normas, especialmente as chamadas normas-objetivo, visto que não adianta a formalização de textos que não possuam qualquer eficácia jurídica³⁹.

Quanto ao caráter vinculativo das normas, inclusive das chamadas normas-objetivo, desconsiderando qualquer dúvida sobre sua juridicidade, cabe analisar como se desdobram os vínculos normativos por elas estabelecidos.

O cumprimento dos objetivos estabelecidos por normas de maior hierarquia é essencial para a manutenção do ordenamento jurídico. Como defende Mello, “a vinculação hierárquica das normas implica que as

³⁹ As normas programáticas, também conhecidas como princípios programáticos ou diretrizes constitucionais, têm como principal característica orientar a atuação do Estado em relação à concretização de políticas públicas e direitos fundamentais, sem, no entanto, apresentar comandos precisos e imediatamente aplicáveis. Quanto à sua eficácia jurídica, há uma controvérsia doutrinária. Parte da doutrina entende que as normas programáticas não possuem eficácia jurídica plena, ou seja, não geram efeitos imediatos e diretos, mas apenas uma eficácia mediata, na medida em que servem como parâmetros para a atuação estatal e como instrumento de interpretação e integração do ordenamento jurídico. Outra corrente entende que as normas programáticas possuem eficácia jurídica plena e que, portanto, são dotadas de força normativa e exigem a atuação do Estado para sua concretização. Essa corrente argumenta que as normas programáticas são normas jurídicas como quaisquer outras, diferindo, apenas, quanto ao seu conteúdo e finalidade. Destaca-se que as normas programáticas não podem ser desconsideradas pelo Estado, que tem o dever de buscar sua efetiva concretização, seja pela edição de políticas públicas, seja pela atuação do Judiciário, quando provocado. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, traz diversas normas programáticas, como o direito à educação, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à moradia, entre outras, que devem ser garantidas pelo Estado em sua atuação. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2016. p. 372-373.

inferiores devem guardar estrita consonância com as superiores, respeitando seus objetivos e finalidades⁴⁰. Isso significa que as normas de menor hierarquia devem ser interpretadas e aplicadas de maneira a garantir a efetividade dos princípios e normas constitucionais e legais que lhes conferem validade. Caso contrário, a norma inferior violaria a norma superior e comprometeria a harmonia e coerência do sistema normativo como um todo. Portanto, é essencial que as normas sejam interpretadas e aplicadas de acordo com os seus objetivos e com as normas de maior hierarquia, a fim de garantir a sua conformidade com o ordenamento jurídico.

No mesmo sentido, Bonavides⁴¹ observa que a Constituição Federal é a norma máxima do ordenamento jurídico e deve ser observada por todas as demais normas, que devem estar em conformidade com seus objetivos e princípios. Dessa forma, um decreto regulamentar não pode violar uma lei federal, que, por sua vez, não pode violar a Constituição Federal. Essa observância da hierarquia normativa é essencial para a manutenção da segurança jurídica e a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Além da vinculação normativa, é importante mencionar, ainda que não se pretenda aprofundar, neste trabalho, os efeitos jurídicos das avaliações das políticas públicas sobre o ordenamento jurídico. Esse aspecto se articula à noção de vinculação, especialmente à luz das novas disposições introduzidas pelas Emendas Constitucionais n. 109/2021, que, ao acrescentar o parágrafo 16º ao artigo 165, determinou que as leis orçamentárias devem “observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação de políticas públicas previstos no parágrafo 16º do artigo 37 da CF”⁴². Conforme esse último dispositivo, também inserido pela EC 109/2021, “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”⁴³.

Embora não haja, de fato, regulamentação específica da lei das avaliações de políticas públicas, tal dispositivo não está desprovido de eficácia jurídica, uma vez que a Constituição já prevê um órgão cuja atribuição, entre outras atividades, é a avaliação. O Controle Interno dos Poderes, em seu artigo 74, estabelece a necessidade de “avaliar o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (inciso I) e “avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (inciso II). Portanto, as normas que tratam de políticas públicas e, em especial, as chamadas normas-objetivo, além de possuírem indiscutível juridicidade, vinculam a produção de normas e a tomada de decisões futuras às diferentes fases do processo das políticas públicas, justamente com base na verificação de compatibilidade e adequação entre os elementos jurídicos basilares que estruturam uma dada política pública, o que será detalhado no tópico seguinte.

⁴⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 200.

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 441.

⁴² BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024.

⁴³ BRASIL. *Portaria conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024.

4 Elementos jurídicos basilares de uma política pública: núcleo, objetivo geral e objetivos específicos

O *núcleo das políticas públicas* traduz-se no bem juridicamente objetivado ou tutelado⁴⁴. Por exemplo, no caso da política pública de saúde, o bem jurídico envolvido é a saúde⁴⁵. Bem jurídico, portanto, é a coisa em si protegida ou objetivada. Não se confunde, assim, com o direito à coisa, que importa em uma possibilidade de exigir obrigações positivas ou negativas de outrem. Por outro lado, certamente, a positivação do direito ao bem jurídico em si, especialmente quando se confere o *status* de direito fundamental, exigirá garantias e meios adequados à concretização ou à manutenção da coisa a qual o direito visa resguardar, porém sem se confundir direito e bem jurídico⁴⁶:

Figura 1 - Núcleo da política pública



Fonte: Elaborada pelos autores.

No caso da “educação”, exemplificativamente, a qual seria o *núcleo* (ou bem jurídico ou, ainda, a coisa protegida ou objetivada) da “política pública de educação”, o direito fundamental à educação previsto no artigo 6º, *caput*, da CF/88, juntamente a outros direitos inerentes a esse bem jurídico, tais como aqueles previstos nos incisos dos artigos 206 e 208, da CF/88 (direito à gratuidade do ensino público, ao material didático, à igualdade de condições, ao transporte e merenda escolar, à assistência à saúde, entre outros),

⁴⁴ Do Direito Penal, extrai-se interessante definição de bem jurídico dada por Roxin, isto é, “circunstâncias reais dadas ou finalidades necessárias para uma vida segura e livre, que garanta a todos os direitos humanos e civis de cada um na sociedade ou para o funcionamento de um sistema estatal que se baseia nestes objetivos” ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 18-19.

⁴⁵ Para Bittencourt, também jurista no âmbito do Direito Penal, bens jurídicos “[...] são bens vitais da sociedade e do indivíduo, que merecem proteção legal exatamente em razão de sua significação social. [...] A soma dos bens jurídicos constitui, afinal, a ordem social” BITTENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 38.

⁴⁶ Bem jurídico, por conseguinte, é o reconhecimento pelo Direito desse interesse do ser humano por um bem existencial. É o Direito que transforma o bem existencial e o interesse humano em relação a ele como bem jurídico. Em outras palavras, bem jurídico é a soma de uma coisa (bem existencial) útil, válida ou necessária para o ser humano como um valor agregado (com uma valoração positiva em razão da função que a coisa desempenha para o desenvolvimento da personalidade do sujeito) (bem jurídico = um bem existencial útil, válido ou necessário ao ser humano + uma valoração positiva desse bem-feita pelo legislador) BIANCHINI, Alice; MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Direito penal: introdução e princípios fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 233.

servem de base tanto para sua concretização quanto para ressaltar a sua relevância (de direito fundamental) enquanto elemento jurídico das políticas públicas com base nas necessidades e escolhas de cada sociedade⁴⁷.

A seguir, adentra-se na questão da identificação do núcleo da política pública como resultado de uma construção social e não como algo obtido a partir da dedução de uma suposta essência da política pública⁴⁸. Primeiramente, porém, observa-se que tratar o núcleo como um elemento jurídico das políticas públicas configura um ganho analítico e colabora com a redução da complexidade, na medida em que auxilia a *identificação do elemento objetivo geral* de cada política pública com base no bem considerado socialmente relevante e que, por isso, necessita de um agir estatal por meio das políticas públicas, bem como contribui com a *coordenação*⁴⁹ dos objetivos específicos, dos respectivos instrumentos e dos critérios escolhidos em cada etapa ou fase em determinada política pública em prol da proteção e preservação do bem jurídico correspondente.

Isso porque os objetivos específicos de um dado programa devem guardar compatibilidade com os objetivos específicos da política pública em que está inserido, os quais, por sua vez, guardarão compatibilidade com o objetivo geral, que visará a proteção e preservação do seu núcleo. Assim, por exemplo, o programa nacional de imunizações deverá garantir acesso universal e igualitário às vacinas, a fim de evitar a violação do objetivo específico da política pública de saúde previsto no artigo 196 da CF⁵⁰. Em outro exemplo, no caso da política pública do meio ambiente, seria incompatível um objetivo específico, que, a pretexto de servir a outras finalidades, representasse prejuízo irreversível ao seu núcleo, isto é, ao meio ambiente e aos recursos que dele fazem parte.

Por consequência, a existência do núcleo enquanto elemento jurídico também representa um ganho analítico nas etapas do processo cíclico-complexo da política pública justamente por afastar sentidos lógicos antagônicos à noção do bem jurídico objetivado. Nesse sentido, o núcleo, na fase de planejamento, orienta e projeta as decisões futuras⁵¹. Na fase execução, coordena e harmoniza as decisões presentes. Na fase da avaliação, já se reflete e retroalimenta com base nas decisões passadas, de modo a evitar confusões; por exemplo, uma avaliação que, devido aos múltiplos direitos envolvidos, conclua pela efetividade de um programa (com base em objetivos dos atores envolvidos e não da política pública) que trouxe prejuízo irreversível a determinado bem juridicamente objetivado pela política pública.

⁴⁷ Analogicamente, o núcleo da política pública seria como um planeta em uma dada galáxia, sendo os direitos os seus satélites que influenciam a vida das pessoas nesse planeta. Quanto mais fundamentais forem os direitos ora satélites que giram ao redor desse núcleo ora planeta, maior será a grandeza e a importância daqueles para com este e, assim, a influência exercida dentro de uma política pública.

⁴⁸ Compreende-se, com base na obra de Wittgenstein, que “a linguagem não se constitui, então, como um espelho do mundo, cada termo correspondendo a um objeto. Também a verdade não poderá se definir a partir dessa imagem, como a descrição, por meio da linguagem, daquilo que há. Como a linguagem se constitui em meio a nossos usos das palavras, através dos jogos que jogamos com as palavras, ela está associada a essas práticas, não à estrutura essencial do ser ou do pensamento. Não se trata, por certo, de afirmar um relativismo segundo o qual nosso arcabouço conceitual e, eventualmente, a própria verdade, definem-se por convenção. Trata-se de constatar que ali onde a metafísica clássica procurava uma relação essencial entre linguagem e ser não há nada senão práticas humanas” WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. São Paulo: Fósforo, 2022. p. 765.

⁴⁹ Nesse sentido, Bitencourt e Reck afirmam que “as políticas públicas usualmente se valem de mais de um instrumento. Espera-se que, da conjugação das decisões tomadas nos instrumentos, alcancem-se os objetivos das políticas públicas. Essa é a razão pelo qual arquitetar as políticas públicas significa fazer um bom uso dos instrumentos não só de forma isolada, mas também de forma coordenada” BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 37.

⁵⁰ No Brasil, tal discussão destacou-se na época aguda da pandemia causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2), quando as primeiras vacinas começaram a ser aprovadas e adquiridas pelo Estado. Nesse contexto, levantou-se a hipótese da compra de vacinas diretamente por pessoas jurídicas de direito privado, sem o repasse integral ao programa nacional de imunização, conforme mencionado no Projeto de Lei Federal n. 948/2021, que foi aprovado na Câmara dos Deputados e aguarda análise pelo Senado Federal. Tal situação, acaso fosse aprovada naquele momento de falta de vacinas, feriria objetivo específico constitucionalizado da política pública de saúde de acesso universal e igualitário.

⁵¹ Como formulado por Reck, “os processos de tomada de decisão, dada a complexidade da divisão de poderes e da atividade administrativa, acabam regidos por lógicas diferentes e principalmente por regimes jurídicos diferentes. Deste modo, não é apenas conveniente cientificamente separar formulação e implementação, é também obrigatório por uma questão normativa, já que diferentes normas regem estas fases do processo das políticas públicas” RECK, Janriê Rodrigues. *O Direito das Políticas Públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 38.

Por exemplo, na política pública de meio ambiente, em que o núcleo é o meio ambiente, os objetivos específicos nas etapas de planejamento, implementação e avaliação devem ser coordenados com foco na proteção e preservação desse bem jurídico. Por consequência, especificamente na etapa de avaliação, os critérios devem buscar considerar o grau de obtenção dos objetivos em prol da proteção do meio ambiente de acordo com os regramentos aplicáveis. Desse modo, a falta de noção do bem jurídico objetivado pode levar a inversões lógicas nas etapas da política pública envolvida, por exemplo, na eventualidade de considerar eficiente a política pública a partir do grau de satisfação de estabelecimentos com a expedição de licenças ambientais, mas que trouxe prejuízo irreversível aos recursos ambientais explorados por via do licenciamento.

Além disso, a identificação do elemento núcleo colabora a redução de fragmentações de diversas políticas públicas ou falta de ordenação das ações públicas, a partir da sistematização de uma política pública sobre determinado bem jurídico. Assim, pode haver a possibilidade de mais de um direito fundamental pertencer a mesma política pública; por outro lado, enquanto objetivo geral, a política pública se justificará a partir de um bem jurídico principal. Por exemplo, no caso da política pública de educação, estarão envolvidos, além do direito fundamental à educação, o direito ao transporte escolar, à merenda escolar, contudo, o bem jurídico principal que representa o seu núcleo é a educação.

Os núcleos são identificados enquanto resultado do processo de construção social operada pela relevância normativamente atribuída, especialmente pelos direitos fundamentais. Ou seja, os núcleos, enquanto bens jurídicos objetivados pelas políticas públicas, são resultados de uma construção social e se justificam pelas demandas sociais de um determinado período histórico de cada sociedade.

Em alguns casos, a identificação de um núcleo da política pública, a partir da dedução, por exemplo, do bem jurídico imediatamente objetivado, mostra-se de certa forma conflituosa, sendo prejudicada, por esse critério, a função de reduzir a fragmentação das políticas públicas e de possibilitar ganho analítico nas etapas de planejamento, implementação e avaliação puramente pelo critério de identificação por meio da coisa protegida.

Por exemplo, no caso da chamada política nacional de meio ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981), o núcleo objetivado é o meio ambiente e seus respectivos recursos, legalmente entendidos como “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (art. 3º, V). Por outro lado, destaca-se, também, no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que institui a política nacional de recursos hídricos (ou também chamada de lei das águas), na qual se evidencia a água como bem jurídico tutelado (portanto, o seu suposto núcleo).

Questiona-se: a política nacional de recursos hídricos — os quais também são considerados recursos ambientais — seria, de fato, uma política pública? Ou seria um programa inserido na política pública de meio ambiente, que, por sua vez, possui como núcleo o meio ambiente, incluindo a água? Tratar algo como programa em vez de política pública envolve, como mencionado anteriormente, diferenças de ordem operacional, especialmente no momento da avaliação. Essa etapa é crucial para identificar acertos ou falhas nas diversas variáveis da política pública, tanto durante o planejamento quanto na implementação, mesmo que o escopo da avaliação se restrinja a um programa específico dentro de uma determinada política pública.

A partir da abordagem proposta pela chamada reviravolta linguística, que tem como um de seus principais inspiradores Wittgenstein, observa-se que o reconhecimento de um núcleo da política pública é resultado de uma construção social de significação. A resposta depende, justamente, da comparação entre os pressupostos elementares daquilo que se estabelece por política pública. Para tanto, utiliza-se, neste artigo, o conceito de política pública, apresentado por Bitencourt e Reck:

rede de decisões com função política de uma dada comunidade, com expressão e premissas jurídicas, de caráter reflexivo, que estão organizadas em torno do planejamento, ligando o manejo de instrumentos

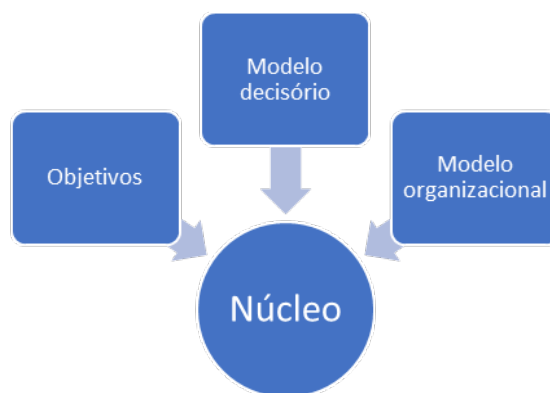
da Administração Pública a objetivos desejáveis (como principalmente a realização de direitos fundamentais) e, com isto, demandando tempo⁵².

A construção social de significação ocorre por meio do que Wittgenstein intitula de jogos de linguagem. No contexto da identificação do núcleo da política pública, esse jogo de linguagem envolve a verificação dos principais elementos que caracterizam a política pública, a qual, por sua vez, recorre a outro jogo de linguagem, especificamente aquele utilizado na obra de Bitencourt e Reck para definir política pública. Como elucida Wittgenstein, “os jogos de linguagem apresentam-se como objetos de comparação, os quais, por meio de semelhanças e dessemelhanças, devem lançar luz sobre as conexões de nossa linguagem”⁵³.

Para tanto, Bitencourt e Reck⁵⁴ afirmam que “a modelagem jurídica das políticas públicas é uma forma gerada a partir da unidade dos *modelos decisórios, dos modelos organizacionais e dos objetivos*”, e que “a combinação dessas expressões jurídicas é, precisamente, o regime jurídico das políticas públicas”. Assim, esses elementos constituem-se em objetos de comparação para a construção do significado de núcleo da política pública.

Nesse sentido, a redução da fragmentação das políticas públicas a partir da significação do elemento núcleo da política pública passará assim pela identificação e comparação entre outros elementos basilares dessa mesma política pública, tais como os objetivos, o modelo decisório e o modelo organizacional (conforme a figura 2).

Figura 2 - Identificação do núcleo da política pública



Fonte: Elaborada pelos autores.

Na questão relativa à política nacional de recursos hídricos ser uma política pública ou um programa, há objetivos próprios presentes na Lei n. 9.433/1997. Por outro lado, há objetivos, de dimensão contábil, que estabelecem que os recursos financeiros correspondentes respeitarão previsão orçamentária, na classificação funcional, estabelecida na função 18 – Gestão Ambiental, na qual os Recursos Hídricos são considerados subfunção 544, conforme Portaria MOG n. 42, de 14 de abril de 1999. Já o modelo decisório estabelecido na referida legislação, especialmente com base nos artigos 29 a 48, estabelece decisões a serem tomadas por organização (Conselho Nacional de Recursos Hídricos), a qual será composta, entre outros, por representantes dos Ministérios com “atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos” (artigo 34, inciso I), a qual, atualmente, equivale a dizer ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com a estrutura dada pelo Decreto n. 11.349, de 01 de janeiro de 2023. Por fim, no tocante ao modelo organizacional, obtido com base nas competências definidas para a matéria⁵⁵, verifica-se, inicialmente, quanto à competência

⁵² BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 31.

⁵³ WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. São Paulo: Fósforo, 2022. p. 163.

⁵⁴ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. Grifo nosso.

⁵⁵ “O modelo organizacional implica estudar e planejar a especialização das decisões por meio das organizações. Um sinônimo

legislativa, atribuição própria para legislar sobre águas à União (art. 22, IV) e, no que tange à competência administrativa, identifica-se atribuição própria à instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos à União (art. 21, inciso XIX) e ao registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de recursos hídricos à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 23, inciso XI).

Assim, no que se refere à chamada “política nacional de recursos hídricos”, observa-se que parte de seus elementos essenciais está vinculada à política pública voltada à proteção do meio ambiente. Considerando o objetivo específico de natureza contábil/orçamentária e o modelo decisório que confere ao Ministério do Meio Ambiente um papel central, entende-se que se trata, na verdade, de um programa inserido nas políticas públicas ambientais, que promoverá planejamento, implementação e avaliação orientados por esse núcleo. Sendo um programa voltado à água (ou recursos hídricos) não poderá, como afirmado anteriormente, ser desassociado ou ter objetivos incompatíveis com o núcleo da política pública no qual está inserido, no caso, o meio ambiente.

O fato de uma política pública possuir um núcleo principal não impede de ela proteger, de forma secundária ou indireta, outros núcleos. Isso faz parte da característica policompetente das políticas públicas⁵⁶. Nesse sentido, a política pública de saúde possui como núcleo principal a saúde, o que não impede que alguns de seus objetivos específicos estejam relacionados a núcleos de outras políticas públicas, por exemplo, o da educação ou o da alimentação ou vice-versa.

Os *objetivos gerais* das políticas públicas são formados com base em seus núcleos — ou bem juridicamente objetivados ou tutelados. Cada política pública possui um objetivo geral que visa a atender de forma mais precípua. No caso da política pública econômica, o núcleo será a economia, mas certamente irradiará efeitos em outras políticas públicas e, por isso, precisam também estar coordenadas. Cada objetivo geral se dobrará, em cada etapa ou fase da política pública, em objetivos específicos⁵⁷, os quais deverão se orientar sempre pelo atingimento do seu objetivo geral, que, em última análise, visará à proteção e garantia do seu núcleo principal.

Segundo Mello, “finalidade é o bem jurídico objetivado pelo ato. Vale dizer, é o resultado previsto legalmente como o correspondente à tipologia do ato administrativo, consistindo no alcance dos objetivos por ele comportados”⁵⁸.

O fundamento jurídico desse elemento pode ser encontrado não somente no Texto Constitucional, mas em todo o ordenamento jurídico⁵⁹, em especial, nas normas de Direito Público, a partir dos ensinamentos

de modelo organizacional é arranjo institucional. Significa dizer, em outras palavras, que as organizações estão especializadas em matérias e tipo de decisões. No Direito, quem cumpre este papel para as organizações políticas é o conceito de competência” BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 45.

⁵⁶ Conforme Reck e Bitencourt, “as políticas públicas devem ser policompetentes. Por policompetência entenda-se o abandono do ideal de especialização absoluta. Políticas públicas sempre serão setoriais e tematizadas. Entretanto, as políticas públicas devem ser flexíveis e contar com mecanismos tais que permitam lidar com mais de uma competência social. Uma política pública de gênero de um Município, por exemplo, poderá ter pretensões educativas e assistenciais ao mesmo tempo, uma política ambiental arrecadatória, educativa, repressiva, e assim por diante. Isso se torna possível pela tomada de consciência dos diferentes tipos de instrumentos disponíveis ao Administrador Público, tais como obras públicas, serviços públicos e poder de polícia. A policompetência é uma forma de usar mais eficientemente os parques recursos públicos, evitando repetições e tensionando as estruturas” RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. *Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas*. *Ac&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI 10.21056/aec.v16i66.364. p. 143.

⁵⁷ Essa distinção entre objetivo geral e objetivos específicos é encontrada na obra de BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 43. E, no presente trabalho, pretende-se trazer novas contribuições, por exemplo, ao categorizar os objetivos específicos por fases, além de classificá-los em gerais ou especiais, implícitos ou expressos, bem como compreender o objetivo geral a partir da concretização de um bem jurídico, denominado de núcleo, para o qual os direitos fundamentais contribuem, de forma relevante, para a construção e identificação.

⁵⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 413.

⁵⁹ “Em suma: a finalidade legal é um elemento da própria lei, é justamente o fator que proporciona compreendê-la. Por isso não

de Direito Administrativo dados no Princípio da Finalidade, que também poderia ser chamado de Princípio do Objetivo Geral. Ainda conforme Mello,

[...] o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução⁶⁰.

A partir da hierarquia das normas do ordenamento jurídico, consoante a estrutura escalonada Kelseniana⁶¹, deve-se verificar e compatibilizar os objetivos gerais ou, na linguagem do Direito Administrativo, as finalidades, de acordo com a posição com que se encontram esculpidos. A Constituição Federal de 1988, de cunho dirigente, trouxe diversos objetivos, os quais possuem posição normativa com eficácia jurídica inegável e parâmetro de constitucionalidade para objetivos estabelecidos em normas de estatura inferior. De forma prática e objetiva, inconstitucional seria ato infralegal ou legal, praticado na esfera da política pública de saúde, que retirasse do Estado a responsabilidade principal pela busca do acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação, previsto no artigo 196, da CF/88, por contrariar, expressamente, objetivo específico constitucionalizado.

Por isso, a localização topológica dos objetivos importará para juízo de validade dos atos e normas jurídicas praticados no âmbito da política pública. A esse respeito, também se observa que as políticas públicas são revestidas de normas jurídicas. A partir das normas, possibilita-se, com base no Princípio da Legalidade, a produção de chamados atos administrativos pelo Poder Público. Esses atos são formados com base em determinados elementos. Assim, compreende-se a relação entre o elemento finalidade dos atos administrativos e o elemento objetivo geral das políticas públicas:

assim, há desvio de poder e, em consequência, nulidade do ato, por violação da finalidade legal, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública quanto naqueles em que o ‘fim perseguido, se bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato’. É que a lei, ao habilitar uma dada conduta, o faz em vista de um certo escopo. Não lhe é indiferente que se use, para perseguir dado objetivo, uma ou outra competência, que se estribem em uma ou outra atribuição conferida pela lei [...]⁶².

Especificamente, quanto aos elementos do ato administrativo, tem-se a finalidade, enquanto pressuposto teleológico, que se relaciona aos elementos de objetivos geral e específicos de cada política pública.

Mello afirma que, da mesma forma que, no caso dos motivos do ato administrativo, há de se percorrer a existência da finalidade: “a finalidade do ato que dissolve passeata tumultuosa é a proteção da ordem pública,

se pode conceber o princípio da legalidade sem encarecer a finalidade quer de tal princípio em si mesmo, quer das distintas leis em que se expressa” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 110. “Pelo quanto se disse, já se nota que a raiz constitucional do princípio da finalidade encontra-se na própria consagração do princípio da legalidade, estampado no art. 37 da Lei Magna. Na verdade, só se erige o princípio da finalidade em princípio autônomo pela necessidade de alertar contra o risco de exegeses toscas, demasiadamente superficiais ou mesmo ritualísticas, que geralmente ocorrem por conveniência e não por descuido do intérprete. Pode-se dizer, contudo, que há outro dispositivo constitucional que lhe serviria de referência específica, embora implícita. É o art. 5º, LXIX, no qual se prevê o mandado de segurança. Ali se diz cabível sua concessão contra ilegalidade ou ‘abuso de poder’. Abuso de poder é o uso do poder além de seus limites. Ora, um dos limites do poder é justamente a finalidade em vista da qual caberia ser utilizado. Onde, o exercício do poder com desvirtuamento da finalidade legal que o ensancharia está previsto como censurável pela via do mandado de segurança” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 110-111.

⁶⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 110.

⁶¹ Como a estrutura do sistema de normas é uma construção escalonada de normas supra e infraordenadas, havendo conflito de normas de escalão diferente: prevalece a norma de escalão superior; havendo conflito de normas do mesmo escalão e pelo mesmo órgão: prevalece a norma mais nova; se for conflito de normas do mesmo escalão, mas de órgãos diferentes, as duas são válidas e caberá ao tribunal, no momento da decisão, interpretar qual norma prevalece válida no caso em tela; quando o conflito é entre duas decisões judiciais, resolve-se o conflito por meio do executivo, que dará efetividade a somente uma decisão; e, se duas normas parcialmente se contradizem, uma limitará a outra KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p.230-232.

⁶² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 110.

da paz pública. A finalidade do ato que interdita a fábrica poluidora da atmosfera é a proteção da salubridade pública”⁶³.

Nesse aspecto, salienta-se que o ato administrativo que é praticado em contraste à finalidade nele subjacente é passível de anulação pelo desvio de poder ou desvio de finalidade:

ocorre desvio de poder, e, portanto, invalidade, quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Sucintamente, mas de modo preciso, pode-se dizer que ocorre desvio de poder quando um agente exerce uma competência que possuía (em abstrato) para alcançar uma finalidade diversa daquela em função da qual lhe foi atribuída a competência exercida⁶⁴.

A Teoria do Desvio de Poder ou da Finalidade, em relação às políticas públicas, pode ser interpretada como um fenômeno que desvia os objetivos elementares de uma determinada política pública e pode ser transposta como parâmetro de validade, não só aos atos administrativos práticos nesse âmbito, mas a todos os instrumentos escolhidos pela política pública.

No contexto do elemento jurídico objetivo geral das políticas públicas, destacam-se os *objetivos específicos*, os quais devem se compatibilizar com o objetivo geral a que se referem e são determinados de acordo com cada etapa da política pública que estão envolvidos⁶⁵. Portanto, cada etapa do ciclo possui seus objetivos específicos e terão de confluir para o cumprimento do objetivo geral da política pública, que visa garantir um direito.

Os objetivos específicos podem ser do tipo genéricos ou especiais. Serão do tipo genéricos quando aplicados a mais de uma ou a todas as fases do processo-cíclico das políticas públicas, por exemplo, garantir a participação popular e o controle social como Princípio Específico Genérico a todas as fases das políticas públicas (art. 193, parágrafo único, CF). Já os objetivos específicos especiais são aqueles que se aplicam a apenas uma fase do processo-cíclico das políticas públicas.

A separação dos objetivos específicos especiais por fase da política pública confere maior ordenação que, por sua vez, propicia melhor planejamento, execução e avaliação da política pública, posto que busca delimitar, com base em cada fase, a contribuição que dela se extrai e o direcionamento das normas que nelas se ocupam. Além disso, torna necessária a compatibilização sistemática-lógica interna entre as normas, em mesma fase, e externa, quando analisadas comparativamente e em conjunto com as demais fases. Por fim, destaca-se que, dada a natureza de *dever-ser* das normas jurídicas, o que faria com que todas as normas ocupassem o *status* de planejamento jurídico das políticas públicas, a classificação exposta busca considerar critérios do próprio processo-cíclico das políticas públicas.

Com base nessa sistematização dos objetivos específicos em cada uma das fases do processo complexo-cíclico das políticas públicas e da necessidade de compatibilização sistemática-lógica entre cada um deles, interna e externamente, permite-se a harmonização dos instrumentos de diferentes dimensões. As dimensões e os instrumentos serão objeto de trabalho próprio, mas adianta-se, exemplificativamente, que a Lei do Plano Plurianual, um instrumento da etapa de planejamento, na dimensão orçamentária, deverá se adequar, internamente, aos objetivos específicos previstos em outras legislações, de diferentes dimensões, tais como financeira ou administrativa, bem como externamente, aos objetivos específicos fixados em avaliações anteriores ou demandará compatibilização da etapa de execução, o que decorre da necessidade de coerência do processo cíclico-complexo das políticas públicas⁶⁶.

⁶³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 413.

⁶⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 414.

⁶⁵ A discussão jurídica a respeito das fases ou etapas do processo-cíclico das políticas públicas será objeto de trabalho próprio. Adianta-se, contudo, que se utilizará da classificação que divide as etapas em três momentos: planejamento, execução e avaliação. As subdivisões não são desconsideradas, porém, para fins de desenvolvimento da dogmática jurídica do Direito das Políticas Públicas, entende-se que essa divisão comporta de forma suficiente com os propósitos da Ciência do Direito, isto é, demais classificações são relevantes para propósitos da Ciência Política, da Ciência Econômica etc.

⁶⁶ Conforme Reck, “embora tradicionalmente, quando se fala em orçamento, debata-se previsão de receita e autorização de receita,

No caso da execução, os objetivos das normas visam estabelecer os meios e instrumentos que materializarão os objetivos específicos definidos na fase de planejamento, tais como a realização de licitações e contratos administrativos, de concursos públicos, da celebração de convênios e parcerias, da utilização de fomentos e incentivos, da competência para execução e também dos mecanismos de execução desses instrumentos com base em suas diferentes dimensões, administrativa, contábil, financeira, patrimonial etc.

No planejamento, os objetivos das normas se concentrarão em conformar o desenho e o planejamento das metas, das diretrizes, dos indicadores, das condições de financiamento, da competência para decisão, da articulação entre os entes e atores envolvidos e como as decisões serão tomadas.

Por fim, na etapa de avaliação, os objetivos específicos traduzem-se em delineamentos acerca dos indicadores, dos critérios, dos intervalos temporais e de outras questões ligadas ao monitoramento da etapa anterior, e, por fim, do grau de alcance do objetivo geral da política pública.

Os objetivos específicos não são sinônimos de normas-objetivo, pois as normas-objetivos, no Direito Público, seriam aquelas que traçam objetivos de interesse público a serem alcançados. Destacam-se, em especial, na fase de planejamento, embora existam objetivos a serem alcançados na fase de execução e na fase de avaliação. Esses objetivos podem ser traçados seja por meio de normas-objetivo, mas também por normas de organização ou conduta. Isso porque, em relação às normas de conduta ou organização, há também um objetivo ou finalidade a ser alcançada. Quando for dedutível diretamente por meio de normas-objetivo, trata-se de objetivo específico expresso. Quando for dedutível de forma implícita por norma de organização ou norma de conduta, tratar-se-á de objetivo específico implícito.

Sintetizando-se os conceitos trabalhados, a política pública de assistência social tem por objetivo geral realizar o direito fundamental à assistência social, previsto no artigo 6º, caput, da CF/88. Além disso, a CF também estabelece *objetivos específicos* para a etapa de planejamento e de execução dessa política pública, ao prever o direito a uma renda básica familiar, no parágrafo único do artigo 6º, sendo este um objetivo específico da etapa de planejamento, posto que prevê a necessidade de garantir renda mínima a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade. Além disso, prevê que tal intento deve se dar por meio de programa permanente de transferência de renda, o qual consiste em objetivo específico da etapa de execução, ao definir a forma que será materializado o objetivo de planejamento. Outros elementos dessa política pública estão presentes nos artigos 203 e 204, da CF.

Para exemplificar, a *política pública de educação* tem como objetivo geral proteger, enquanto núcleo principal, o bem jurídico *educação*. Provisoriamente, no quadro 3, esquematizaram-se os elementos jurídicos presentes nas políticas públicas, utilizando-se como referência, para fins exemplificativos, a política pública de educação.

as peças orçamentárias, no Brasil, também fixam o planejamento administrativo. É algo típico da forma ocidental de administrar e que será explorada mais adiante: a partir da lei que distribui dinheiro, recursos, faz-se o planejamento das decisões, assim demonstrando a total dependência entre um e outro. Conforme o art. 165, §1º da Constituição Federal, o plano plurianual trará as diretrizes, objetivos e metas para os programas de duração continuada” RECK, Janriê Rodrigues. *O Direito das Políticas Públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 133.

Quadro 3 - Exemplo dos elementos jurídicos presentes nas políticas públicas

POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO		
Núcleo: educação (bem jurídico objetivado)		
Objetivo geral: garantir a educação		
<i>Planejamento</i>	<i>Execução</i>	<i>Avaliação</i>
Objetivos específicos (podem ser <i>expressos</i> ou <i>implícitos</i>)		
Objetivos específicos genéricos		
– O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (art. 193, parágrafo único)		
Objetivos específicos especiais		
– a erradicação do analfabetismo (artigo 214, inciso I); – a universalização do atendimento escolar (artigo 214, inciso II); – a melhoria da qualidade de ensino (artigo 214, inciso III); – a formação para o trabalho (artigo 214, inciso IV); – a promoção humanística, científica e tecnológica do País (artigo 214, inciso V);	– a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (artigo 37, II);	– os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (art. 37, §16);
– educação infantil (artigo 218, inciso IV), progressiva universalização do Ensino Médio gratuito (inciso II) e formação básica comum e respeito os valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (artigo 210, caput);	– as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida; (art. 166-A, I e II);	– avaliar os efeitos redistributivos, a melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento (artigo 212-A, inciso X, alínea “e”);
– a aplicação de percentuais mínimos pelos entes federativos da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212, <i>caput</i>); – o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (artigo 214, inciso VI) – a contribuição social do salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação básica pública (artigo 212, §5º); – a existência de sistema nacional de educação em regime de colaboração (artigo 214, <i>caput</i>).	–ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI);	– a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação (artigo 212-A, inciso X, alínea “d”).
– compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 24, IX).	– é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (art. 23, V).	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Há definição de objetivos específicos destinados às etapas de planejamento, de implementação e de avaliação. Verifica-se, ainda, que determinadas políticas públicas possuem contornos já definidos pela Constituição Federal. Isto é, certos elementos, tais como o seu objetivo geral e alguns objetivos específicos, já estão definidos previamente pelo Legislador constituinte originário ou derivado, de modo que não caberá ao Legislador fixar objetivos específicos antagônicos ou mesmo utilizar de instrumentos incompatíveis a esses delineamentos constitucionais. Entende-se, assim, que as ações buscadas pelo Estado brasileiro devem resguardar a harmonia e a prioridade a esses objetivos, caso contrário, seus instrumentos e categorias de planejamento poderão sofrer vício de inconstitucionalidade. Em relação aos objetivos específicos, destaca-se que, como parte do núcleo de princípios fundamentais do Estado Brasileiro, estipularam-se, expressamente, no artigo 3º, quatro objetivos específicos fundamentais. Esses objetivos estão voltados para a etapa de planejamento das políticas públicas e de dimensão administrativa: a) construir uma sociedade livre, justa e solidária; b) garantir o desenvolvimento nacional; c) erradicar a pobreza e a marginalização, além de reduzir as desigualdades sociais e regionais; d) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Há, dessa forma, embora constantes de uma mesma categoria de planejamento, isto é, objetivos específicos, uma relação de hierarquia entre os objetivos fixados no artigo 3º e os demais itens e categorias do Texto da Constitucional.

Os elementos jurídicos da política pública não se encerram nesse quadro. Há também outros elementos que serão objetivo de trabalhos próprios e comporão um esquema mais complexo de interação entre atores e suas decisões. Além disso, os objetivos específicos especiais terão diferentes dimensões no processo cíclico-complexo das políticas públicas, que serão analisados em trabalho próprio já em desenvolvimento.

5 Considerações finais

A Ciência do Direito deve contribuir com a formação de uma dogmática jurídica própria às políticas públicas, formando-se o objeto parcial Direito das Políticas Públicas. Neste trabalho buscou-se contribuir com a compreensão e descrição da natureza das normas jurídicas relativas às públicas e à sua vinculação normativa, a fim de se identificar os elementos jurídicos basilares das políticas públicas.

A sistematização de uma dogmática jurídica própria para as políticas públicas constitui um importante passo para a compreensão desse ramo do direito. Na primeira parte deste trabalho, destacou-se a complexidade das políticas públicas e a necessidade de se criar uma identidade própria para esse ramo do direito.

Nesse sentido, a primeira parte do trabalho contribui para a construção de uma base teórica sólida para as políticas públicas, o que é essencial para seu desenvolvimento e para a realização dos objetivos almejados. Na segunda parte do trabalho, discutiram-se a natureza jurídica e a vinculação normativa das normas relacionadas às políticas públicas. Essa discussão é fundamental para compreender a estrutura jurídica das políticas públicas, assim como as implicações da legislação para seu desenvolvimento. Dessa forma, a segunda parte do trabalho contribui para a compreensão do arcabouço jurídico que sustenta as políticas públicas.

Por fim, na terceira parte do trabalho, reconheceram-se as categorias jurídicas basilares presentes nas políticas públicas, como o núcleo, o objetivo geral e os objetivos específicos. Essas categorias são fundamentais para que se entenda as políticas públicas como um todo, bem como para que se possa avaliar sua efetividade. A compreensão dessas categorias é fundamental para que se possam desenvolver políticas públicas eficientes e que atendam às necessidades da sociedade.

Além disso, a análise dessas categorias permite identificar as possíveis falhas nas políticas públicas e aprimorá-las. A identificação do núcleo, do objetivo geral e dos objetivos específicos permite avaliar a coerência e a efetividade das políticas públicas em relação às necessidades da sociedade. Dessa forma, o estudo

das categorias jurídicas é importante para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para a melhoria da qualidade de vida da população.

Em suma, este trabalho apresenta uma contribuição significativa para a compreensão das políticas públicas como ramo do direito. A sistematização de uma dogmática jurídica própria para as políticas públicas é fundamental para o desenvolvimento desse ramo do direito. Além disso, a discussão sobre a natureza jurídica e a vinculação normativa das normas jurídicas que tratam de políticas públicas contribui para a compreensão do arcabouço jurídico que sustenta as políticas públicas. Por fim, a análise das categorias jurídicas basilares presentes nas políticas públicas é fundamental para a compreensão das políticas públicas como um todo e para o seu aperfeiçoamento.

Referências

- BIANCHINI, Alice; MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Direito penal: introdução e princípios fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021.
- BITTENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRASIL. *Portaria Conjunta STN/SOF/ME n.º 117, de 28 de outubro de 2021*. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof/me-n-117-de-28-de-outubro-de-2021-357344142>. Acesso em: 17 jun. 2024.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Métodos e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Modelos jurídicos e função atualizadora da hermenêutica em Miguel Reale: a dialética da experiência de concreção do Direito. *Revista Quaestio Iuris*, v. 10, p. 1718-1735, 2017.
- COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão dominação*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- GRAU, Eros Roberto. A lei do plano. *Revista de Direito Público*, n. 53-54, jan./jun. 1980.
- GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2016.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

RECK, Janriê Rodrigues. *O Direito das Políticas Públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RECK, Janriê Rodrigues. *Observação pragmático-sistêmica do conceito de serviço público*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. *A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI 10.21056/aec.v16i66.364.

ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. São Paulo: Fósforo, 2022.

The logo for CEUB (Centro de Estudos Urbanos) is displayed in a stylized white font on a dark red background. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' having a unique, geometric design.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, seated female statue is the central focus. The statue is positioned on a white, curved architectural element. Behind it, a long, white building with large glass windows and a flat roof extends across the frame. In the background, a tall, white, rectangular tower rises against a blue sky with scattered white clouds. A small yellow car is visible on a road in the middle ground. The bottom of the image shows a bed of pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Valores Públicos e Critérios

Avaliativos: Uma contribuição para avaliações republicanas de políticas públicas

Public Values and Evaluation

Criteria: A contribution to republican assessments of public policy

Paulo de Martino Jannuzzi

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Valores Públicos e Critérios Avaliativos: Uma contribuição para avaliações republicanas de políticas públicas*

Public Values and Evaluation Criteria: A contribution to republican assessments of public policy

Paulo de Martino Jannuzzi**

Resumo

Políticas e programas são empreendimentos complexos, voltados a atender demandas coletivas segundo valores públicos, princípios constitucionais e pressupostos normativos como dignidade humana e justiça social. No entanto, nem sempre essas referências valorativas são devidamente consideradas na prática avaliativa no país. Em muitas situações, particularmente em contextos de austeridade fiscal, a eficiência, economicidade e suas interpretações jurídicas como a “reserva do possível” costumam ser diretrizes mais regularmente referidas nas avaliações. De modo a propor uma perspectiva alternativa e mais afinada aos compromissos republicanos explicitados na Constituição Federal de 1988, revisa-se, neste artigo, a bibliografia no campo de políticas públicas a fim de apontar a necessidade de consideração de valores normativos na elaboração de avaliações de políticas e programas no Brasil. Propõem-se uma estratégia metodológica para tanto, por meio do emprego dos critérios avaliativos da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, utilizados há décadas por organizações multilaterais. Nessa perspectiva, para além da eficiência dos meios, eficácia no cumprimento dos objetivos e efetividade social do programa, é preciso incorporar, nas avaliações no Brasil, **a análise da relevância da demanda atendida, a sustentabilidade dos efeitos da intervenção e a coerência do desenho, dimensões** essas bastante conectadas com valores públicos.

Palavras-chave: Avaliação; Políticas Públicas, Valores Públicos, Critérios Avaliativos.

Summary

Policies and programs are complex undertakings, aimed at meeting collective demands according to public values, constitutional principles and normative assumptions such as human dignity and social justice. However, these institutional references are not always properly considered in the evaluative practice in the country. In many situations, particularly in contexts of fiscal austerity, efficiency and their legal interpretations such as the “reserve of the possible” tend to be guidelines more regularly referred to evaluations. In order to propose an alternative and more attuned perspective to the republican commitments made

* Recebido em 14/01/2024
Aprovado em 22/11/2024

** Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do IBGE.
E-mail: paulo.jannuzzi@ibge.gov.br

explicit in the Federal Constitution of 1988, this essay reviews relevant bibliography to point out the need to consider normative values in the evaluations of policies and programs in Brazil. A methodological strategy is proposed for this purpose, through the use of the Organization for Economic Cooperation and Development's assessment criteria, used for decades by multilateral organizations. In this perspective, besides to efficiency of the means, effectiveness in meeting the objectives and impacts of the program, it is necessary to incorporate in the evaluations in the assessment of the relevance of the demand, the sustainability of the effects of the intervention and the coherence of the design, dimensions that are more connected with public values.

Keywords: *Evaluation; Public Policies, Public Values, Evaluation Criteria.*

1 Introdução

Políticas públicas constituem a base constitutiva e legitimadora do Estado de Bem-Estar, em suas diferentes modalidades. Atender demandas públicas e buscar soluções de problemas de ação coletiva de modo racional, consensual ou deliberativo, para promoção do bem-estar público, da liberdade, da justiça e de outros valores humanísticos implicou, ao longo dos últimos cem anos, o fortalecimento dessa instituição civilizatória. Políticas públicas são, nesse sentido, empreendimentos relativamente recentes na história, edificados ao longo do século XX nos países centrais e somente nas últimas décadas no Brasil.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 foi um marco importante de inflexão nesse processo, ao ampliar direitos sociais e responsabilizar o Estado no provimento de serviços públicos segundo princípios de justiça social e dignidade humana. Políticas públicas tiveram seu escopo e escala ampliados, promovendo avanços significativos em diversas dimensões da realidade nacional, como relevam diversos estudos e avaliações realizadas nas últimas décadas¹.

Contudo, desde 2013, de forma mais explícita no debate público, eleitoral, nas ruas e na mídia digital, esse conjunto de políticas públicas em estruturação no Brasil tem passado por crescente questionamento de segmentos da sociedade, de comunidades de práticas da Avaliação e da própria Administração Pública. O zeitgeist liberal que as têm perseguido desde final da década de 1980 implicou a formação de segmentos expressivos de avaliadores e gestores públicos com forte viés técnico-formal-positivista e orientado por critérios economicistas². Em contextos de austeridade fiscal, princípios administrativos como economicidade e conformidade processual ou jurídicos como a “reserva do possível” costumam ser diretrizes mais regularmente referidos nas avaliações do que a garantia ao direito, à justiça ou o “mínimo existencial”, restringindo a perspectiva de mérito das intervenções públicas.

Mas avaliações de políticas não são puramente técnicas, orientadas somente à medição da eficiência de processos ou voltadas “ao que dá ou não dá certo”, como querem simplificar os avaliadores “fiscalistas”, numerosos nos círculos de gestão econômica e de controle do setor público e também em departamentos de economia nas universidades públicas no país. Contudo, se políticas públicas são desenhadas segundo valores constitucionais e normativos, a avaliação destas não pode ignorá-los. Ademais, em sociedades democráticas, desenho, gestão e avaliação de políticas públicas não são processos tecnocráticos, mas republicanos, plurais e transparentes³.

Políticas e programas deveriam ser avaliados, pois, segundo valores e princípios normativos legitimados pela sociedade, não por paradigmas disciplinares, tradições de pesquisa de escolas de pensamento ou vi-

¹ Vide, entre outras, as coletâneas organizadas por ARRETCHE, M. et al. (orgs.) *As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos Governos do PSDB e PT*. São Paulo: Unesp, 2019; e CASTRO, J.A.; POCHMANN, M. (org.) *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

² GUSSIA, F.; OLIVEIRA, B. R. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In. *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, Brasília, 2017.

³ JANNUZZI, P.M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2025, 2a. edição revista e ampliada (prelo)

sões de mundo particulares de equipes ou organizações envolvidas na avaliação. O marco constitucional brasileiro explicita, em seus primeiros artigos, os compromissos republicanos com a garantia da Dignidade Humana, com combate à pobreza e desigualdade e com a promoção de políticas públicas de natureza universal. Avaliações de políticas públicas não podem se resumir em julgar “o que dá ou não dá certo” em uma perspectiva fiscalista estreita, mas orientadas muito mais em analisar “o que precisa ser feito para que as demandas motivadoras das políticas sejam atendidas de modo eficaz e efetivo”.

Neste artigo, busca-se contribuir para uma perspectiva mais plural-republicana-normativa do fazer avaliativo no Brasil, como contraponto à prática técnica-cartesiana-pretensamente-insuspeita das avaliações de parte expressiva da comunidade da área. Por meio de uma abordagem ensaística, valendo-se de revisão de literatura nos diferentes campos correlatos ao estudo de Políticas Públicas, propõe-se, inicialmente, a discussão acerca dos valores públicos como diretrizes em processos avaliativos. Em seguida, como estratégia metodológica de objetivação desses valores na realização de avaliações, apresentam-se os critérios avaliativos da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, utilizados há quase três décadas pelas organizações multilaterais das Nações Unidas, mas pouco referenciados ainda no Brasil.

2 Resgatados valores públicos na avaliação

Conforme Weiss, em um de seus textos clássicos⁴, a Avaliação de Políticas e Programas é resultado de uma atividade política de discussão, orientada por valores de diferentes agentes, tal como também é a proposição e formulação das Políticas e Programas. Se o desenho e a implementação de políticas e programas são construções políticas, por que a Avaliação não o seria? Se neutralidade nem mesmo é factível na formulação e implementação, muito menos é desejável que o seja na avaliação.

Afinal, sendo a Política Pública em contextos democráticos uma produção negociada entre diferentes agentes e representantes da sociedade, seu desenho e avaliação precisam estar ancorados no conjunto de valores públicos por ela reconhecidos e legitimados. Não poderia ser mais clara essa transcrição.

Embora uma das funções da avaliação seja gerar dados e informações mais objetivos e verificáveis para a tomada de decisão, a avaliação é uma função social que deve estar ancorada nos valores e objetivos que temos. A avaliação deve ser guiada por princípios morais e compreensão dos processos subjacentes, não apenas medindo resultados⁵.

Assim, se políticas públicas são desenhadas segundo princípios e valores constitucionais e normativos, a avaliação destas não pode ignorá-los. No entanto, há avaliações de políticas e programas públicos no país, em que princípios aplicáveis de universalidade da cobertura, integralidade do atendimento, equidade da oferta, sustentabilidade ambiental não são considerados. Há situações em que se julgam políticas e programas segundo um modelo de Estado de Bem Estar não compatível com esses princípios constitucionais, apoiando-se tão-somente em parâmetros de eficiência e economicidade no uso de recursos, como o demonstra o relatório de análise das políticas sociais realizados pelo Banco Mundial⁶.

Mas avaliações que informam decisões públicas diferenciam-se de estudos acadêmicos aplicados ou de relatórios para *advocacy* de políticas públicas. Certamente, esses documentos são relevantes na escrutinização das políticas e programas e no debate plural e técnico que qualquer assunto público está sujeito. Mas é preciso entender que os postulados epistêmicos e político-institucionais em que se assentam não são necessariamente os mesmos que devem orientar as decisões em políticas públicas. Além disso, é crucial reconhecer

⁴ WEISS, C. Where Politics and Evaluation Research Meet. *Evaluation Practice*, 14 (1): 93-106, 1993.

⁵ UITTO, J.I. Evaluating environment in international development. In _____ (org) *Evaluating environment in international development*. New York: UNEP/Routledge, 2014, p.3-16, p.8 (tradução do autor).

⁶ Banco Mundial. *Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*. Washington, 2019.

a existência de comunidades epistêmicas que percebem a avaliação de programas como uma oportunidade para validar modelos, teorias e “verdades científicas” que defendem. Essas comunidades também compreendem essa prática como um espaço para doutrinar o método disciplinar específico de elaboração e gestão de políticas e programas sociais. Há, ainda, alguns grupos que buscam— e não raramente **propõem** — a solução universal para os problemas sociais, a prescrição científica que possa conferir racionalidade técnica à “pouca ilustrada” equipe de gestores e técnicos encarregadas das políticas e programas públicos.

Para Demo⁷, avaliação de programas e análise de políticas públicas devem se pautar, inicialmente, com base em dois atributos ou qualidades: a qualidade política e a qualidade formal ou, na resignificação aqui adotada, a relevância política e a consistência metodológica do estudo. A primeira refere-se ao grau de legitimidade, pertinência ou oportunidade da avaliação; a segunda diz respeito à robustez e adequação dos instrumentos, técnicas e métodos empregados. Se é fato que ambas são importantes, nem sempre são observadas, fragilizando sua utilidade, sobretudo no caso de estudos avaliativos de políticas e programas. Se, no contexto hierárquico e ritualista convencional da academia, a precedência da legitimidade científica exige a primazia do método “perfeito” frente à complexidade do objeto, no ambiente heterárquico, pragmático e político da gestão pública, a relevância política não pode ser deixada em segundo plano.

Amartya Sen, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em seu livro *obre Ética e Economia*⁸, há muito já denunciava o distanciamento das análises econômicas de Bem-Estar e a Ética. Reconhece que as pessoas não são responsáveis pelas diferenças inatas, advoga que a sociedade tem uma obrigação moral para que todos possam ter condições e oportunidades de desenvolver seus potenciais e habilidades. Assim, a ética civilizatória — para garantir um mínimo de bem-estar ou outra dimensão da utilidade — se impõe sobre princípios de eficiência econômica na gestão do Estado e das políticas públicas.

...com o desenvolvimento da tendência antiética, quando as comparações interpessoais de utilidade passaram a ser evitadas na economia do bem-estar, o critério sobrevivente foi a otimalidade de Pareto. Considera-se que um determinado estado social atingiu um ótimo de Pareto se e somente se for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa. Esse é um tipo muito limitado de êxito e, em si mesmo, pode não garantir grande coisa. Um Estado pode estar no ótimo de Pareto havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos....

A otimalidade de Pareto às vezes também é denominada de “eficiência econômica”. Essa expressão é apropriada de um ponto de vista, pois otimalidade de Pareto concerne exclusivamente à eficiência no espaço das utilidades, deixando de lado as considerações distributivas relativas à utilidade⁸.

Segundo o autor, é crucial resgatar as dimensões éticas do desenvolvimento. Nesse sentido, em relação às análises de políticas públicas, as considerações sobre eficiência, muitas vezes, prevalecem sobre outras dimensões, relegando valores essenciais, como equidade de acesso, efetividade e coesão social, a um plano secundário. Nesse contexto, a própria justiça social “mais eficiente” seria aquela passível de ser produzida segundo uma “ética de responsabilidade individual” juntamente ao mercado. A busca pela eficiência seria, nessa perspectiva, o mecanismo de redistribuição de bem-estar, por meio das oportunidades individuais no mercado do trabalho e não a proporcionada pelas políticas públicas. Afinal, “as remunerações desiguais funcionariam como incentivos ao trabalho e à poupança, induzindo re-alocações de recursos promotoras de eficiência”⁹, gerando maior produtividade, empregos e bem-estar, inclusive para os mais pobres.

Essas considerações são importantes para chamar a atenção para a comunidade usuária de estudos avaliativos no setor público para as dimensões valorativas subjacentes ao processo. Para além de diferenças de perguntas avaliativas e métodos empregados, avaliações chegam a resultados diferentes sobre políticas e

⁷ DEMO, P. *Avaliação qualitativa*. Campinas: Autores Associados, 2002.

⁸ SEN, A. *Sobre ética e economia*. Cia das Letras: São Paulo, 1999, p. 47-49.

⁹ KERSTENETZKY, C.L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, vol. 26, n.º 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006, p.566

programas pelos valores e princípios de mérito do qual partem¹⁰. Assim, se juízos e apreciações de políticas e programas dependem dos valores e princípios de mérito subjacentes às concepções políticas-ideológicas das equipes encarregadas das avaliações, em contextos institucionais em que decisões cruciais sobre políticas e programas e políticas são tomadas, o decisor político não pode ser “refém” de uma perspectiva particular de avaliação, ainda que tenha forte tradição acadêmica ou apoio em segmentos do corpo técnico ou ainda de frações da sociedade.

Devem-se fundamentar decisões públicas não somente em um conjunto plural e robusto de evidências, mas também — e sobretudo — em avaliações produzidas à luz dos valores imanentes das políticas públicas, tal como inscritas na Constituição e outros documentos normativos. Em contextos democráticos, avaliações de políticas públicas encomendadas para decisões políticas, transparência pública ou aprendizado organizacional não podem estar, pois, assentadas em valores e princípios particulares que técnicos, tecnocratas, dirigentes ou organizações postulam, mas sim naqueles que sustentam, normativamente, o desenho da ação pública e sua gestão.

Valores Públicos constituem um tipo particular de ideias que inspiram o arcabouço institucional, embasam os interesses dos atores envolvidos e circunscrevem os paradigmas cognitivos e modelos elegíveis da ação governamental na moldagem das políticas públicas. Representam ideais ou preferências coletivas em determinado momento histórico em uma sociedade, conformam visões de como o mundo funciona ou deveria funcionar, disputam com tradições, dogmas, crenças particulares a primazia de princípios de convivência coletiva e de formulação de Políticas Públicas¹¹.

Cada sociedade — e o modelo de Estado de Bem-Estar “contratado” — se assenta em valores sociais mais amplos ou mais restritos, mais solidários ou mais individualistas¹². Coesão social, equidade, dignidade humana, justiça, cooperação são alguns desses valores “contratados” diferentemente em cada sociedade, inspirados, em larga medida, no pacto civilizatório explicitado na já septuagenária e sempre atual Declaração Universal dos Direitos Humanos. A amplitude com que cada sociedade incorpora esses valores universais depende de um longo processo político e institucional, que molda a natureza do Estado de Bem-Estar e seu conjunto de políticas públicas. Como observa o Ministro Barroso,

direitos humanos são uma combinação de conquistas históricas, valores morais e razão pública, fundados na dignidade humana, que visam à proteção da vida, da liberdade, da igualdade e da justiça. E — por que não? — também a busca da felicidade. Embora tenham uma dimensão jusnaturalista, eles são normalmente incorporados aos ordenamentos jurídicos domésticos, sendo rebatizados como direitos fundamentais. Significam a positivação pelo Estado dos direitos morais de cada indivíduo. Uma reserva mínima de justiça a ser assegurada a todas as pessoas¹³.

O Brasil seria, na percepção do ministro Barroso, um desses casos em que a Constituição e outras normativas explicitam esses direitos fundamentais inspirados na Declaração Universal e Tratados Internacionais. Os primeiros artigos da Carta de 1988, referentes aos Princípios Fundamentais (Título I da Constituição) e Dos Direitos e Garantias Fundamentais (Título II), deixam claro o compromisso do Estado Brasileiro com a promoção da cidadania e dignidade humana (artigo 1º), com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sem pobreza e menos desigual, sem preconceitos de qualquer natureza e está destinada a promover o bem de todos (artigo 3º). Compromissos com a prevalência dos direitos humanos, cooperação, moderação, solução pacífica nas relações internacionais certamente também se aplicam no contexto interno (artigo

¹⁰ JANNUZZI, P. M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais. *Desenvolvimento em Debate*, v.4, n.1, 2016, p.117-142.

¹¹ PAGANELLI, J.T. Las ideas y la política. ALEMAN, G.; LAGUNA, M. (org). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. México: Flacso, 2020. (E-book Kindle, <https://amz.onl/6jQfpvpem> 31/05/2023).

¹² KERSTENETZKY, C.L. *O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

¹³ BARROSO, L.R. Trinta anos da Constituição Federal: a República que ainda não foi. *Revista Consultor Jurídico*, 6 de outubro de 2018, s/p.

4º). Ressaltam-se os direitos políticos, sociais, do trabalho, saúde integral e educação básica, assegurados nos Artigos 5º, 6º, 7º, 196 e 205.

Vários desses direitos são universais para todos os brasileiros, cujo usufruto não está condicionado, primariamente, a uma interpretação simplista da “disponibilidade de recursos” ou mais elaborada da “reserva do possível”. Ao constitucionalizar os direitos políticos e sociais sem quaisquer ressalvas, criando oportunidades para propostas de emendas constitucionais e leis que ampliaram escopo e cobertura de políticas públicas, a sociedade brasileira procurava seguir a trilha civilizatória dos países centrais europeus no século XX, de buscar os recursos necessários ao atendimento das aspirações e demandas coletivas de políticas públicas e não o contrário, de condicionar os direitos ao “tamanho da economia”¹⁴.

Em boa parte dos países europeus, marcados pelas agruras de duas guerras mundiais devastadoras — em que pobres morreram nas batalhas, a classe média perdeu seus empregos e as elites suas propriedades —, o contrato político-social estabelecido prevaleceu sobre as restrições e condicionantes econômicos, alargando-os para garantir financiamento de políticas públicas mais abrangentes, o que, em seguida, levou à dinamização da própria economia pelos efeitos do investimento em construções de equipamentos públicos e contratações de profissionais para operação dos serviços¹⁵. O forte crescimento do emprego público nos municípios, nas últimas décadas, e a recuperação dos níveis de mobilidade social ascendente são indicadores de que esse efeito multiplicador do investimento em políticas públicas também se verificou no Brasil contemporâneo¹⁶.

Parece haver, na Constituição Federal, uma clara adesão ao princípio republicano de que “todos temos uma responsabilidade moral com a coletividade e com os demais, independente das pré-condições de nascimento, suas características e potenciais”, para o quê o Estado deve se comprometer com a promoção de bem-estar, equidade, justiça social, liberdade e proteção à vida¹⁷. Nesse sentido, a Constituição brasileira está muito mais próxima da portuguesa (de 1976)¹⁸ que as de outros países de referência recorrente em estudos comparados de políticas públicas e economia como Coreia do Sul ou África do Sul. Na Constituição da Coreia, por exemplo, não há, nos 30 artigos relativos a direitos e deveres do cidadão menção ao direito à Saúde Pública (ou como dever do Estado)¹⁹. No caso da África do Sul, o capítulo constitucional *BillofRights* prevê direito à saúde, alimento, água e assistência social, mas com menção explícita à disponibilidade de recursos do Estado²⁰.

Outro aspecto distintivo da ordem constitucional brasileira é a explicitação da Dignidade Humana como direito fundamental, registrada logo no artigo 1º (inciso III), seguindo movimento histórico de países centrais. Como observa Sarlet²¹, esse princípio passou a ser mais comumente presente nas constituições de vários países europeus — Alemanha, Espanha, Irlanda, Grécia, Portugal, Itália e Bélgica — ao longo do século XX, sobretudo depois da Declaração Universal. Ter a Dignidade Humana como direito fundamental,

¹⁴ Esse contexto favorável e positivo às políticas públicas foi ameaçado pela Proposta de Emenda Constitucional 188/2019, encaminhada proposta pelo governo Bolsonaro, pela inclusão de um adendo “condicionador” ao artigo 6º da Constituição Federal, alterando-o para:

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

Parágrafo Único: Será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional.

Vide <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>

¹⁵ ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-115, 1991.

¹⁶ JANNUZZI, P.M.; MONTAGNER, P. Estado de bem-estar, políticas públicas e mobilidade social no Brasil. In: CASTRO, J.A.; POCHMANN, M. (org.) *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 231-254.

¹⁷ GUERRERO, A. *Revolutionary Ideas: Utility, Justice, Equality, Freedom*. On-line Course. Rutgers the State University of New Jersey, 2020.

¹⁸ <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

¹⁹ https://korea.assembly.go.kr:447/res/low_01_read.jsp

²⁰ <https://www.gov.za/documents/constitution/chapter-2-bill-rights#27>

²¹ SARLET, I.W. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2004.

tem implicações importantes como valor público no desenho e avaliação de políticas públicas e, portanto, nas decisões que afetem sua garantia.

Essa interpretação já era também propugnada por Sarmento²², ao dedicar um capítulo de seu livro para defender a centralidade do princípio da Dignidade da Pessoa Humana na promoção da justiça, na gestão pública, nas relações pessoais e com agentes privados. A Dignidade Humana não seria, apenas, um princípio avaliativo para dirimir conflitos em disputas jurídicas, mas um valor orientador da ação do Estado, na busca de soluções menos gravosas aos direitos fundamentais e de maior benefício geral.

O Estado tem não apenas o dever de se abster de praticar atos que atentem contra dignidade humana, como também o de promover esta dignidade através de condutas ativas, garantindo o mínimo existencial para cada ser humano em seu território.²³

Para o autor, a ponderação de interesses—técnica de resolução de conflitos interpretativos quanto à aplicação e precedência dos princípios inscritos na Constituição, baseada em postulados da Filosofia do Direito—deveria assumir a dignidade humana como princípio-mor entre os vários valores expressos nas normas constitucionais:

... [o] princípio da dignidade da pessoa humana, pela sua notável abertura, abriga e fomenta esse pluralismo [de valores], constituindo fórmula elástica o bastante para acolher valores potencialmente conflitantes, como liberdade e segurança, igualdade e direito à diferença.

Assim, a dignidade da pessoa humana afirma-se como principal critério substantivo na direção da ponderação de interesses constitucionais...²⁴

Portela e Puridade²⁵ reafirmam essas posições de Sarmento na ponderação de interesses conflitantes entre o cumprimento de direitos sociais frente às contingências de disponibilidade de recursos para políticas públicas. A “Teoria do Mínimo Existencial” deveria, assim, preponderar mais frequentemente sobre a “Teoria da Reserva do Possível” nas decisões de agentes públicos. Mas, na visão dos autores, a “Reserva” do que está disponível no caixa do Estado parece estar sendo aplicada mais como uma regra do que uma exceção, seja na apreciação judicial quanto às políticas públicas como também na elaboração do orçamento público, como revelam os provisionamentos para pagamento de juros da dívida interna, os contingenciamentos recorrentes para garantia de superávit fiscal primário, além da aplicação de outros mecanismos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal postura tem desfavorecido a potencialização de direitos sociais em favor de políticas menos inclusivas, que sequer garantiriam o “Mínimo Existencial” para sobrevivência e dignidade humana. Postulam, pois, uma prática decisória em que a reserva do possível se limitasse a situações em que o Ente público demonstrasse, inequivocamente, a impossibilidade da realização de políticas públicas por insuficiência orçamentária considerando o universo total das despesas pública e outras alternativas de gestão orçamentária (aumento da tributação, inclusive).

A Dignidade Humana — e outros valores universais contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos — foi novamente reiterada, em bases mais pragmáticas e operacionais, com o lançamento da Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Agenda ODS ou, ainda, Agenda 2030²⁶. Essa agenda propõe o Princípio de Indissolubilidade entre crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental. A “boa” política pública no século XXI é aquela que é desenhada a maximizar, simultaneamente, bons resultados nessa tríade. Por essa razão, essa agenda advoga por valores de equidade, coesão social e

²² SARMENTO, D. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2000.

²³ SARMENTO, D. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2000, p. 71

²⁴ SARMENTO, D. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2000, p. 74-75

²⁵ PORTELA, A., PURIDADE, L. Limitação orçamentária para a efetivação do direito social a saúde. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 10, n.º 02, 2020, pgs 41– 65.

²⁶ RUEDIGER, M. A. *et al. Análise da efetividade do Água para Todos: avaliação de mérito quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

sustentabilidade ambiental do desenvolvimento. Estabelece mais de uma centena e meia de metas reunidas em 17 grandes objetivos a serem perseguidos por todos os países, ricos, de renda média ou pobres.

A Agenda ODS resgata, em certa medida, um compromisso civilizatório mais amplo ao advogar por um modelo de desenvolvimento e de políticas públicas que promovam: a dignidade das Pessoas nas múltiplas dimensões sociais; a Prosperidade econômica sem a debilitação do Planeta; a busca gradativa da Paz interna e entre países, construída por meio de Parcerias entre sociedade, Estado e instituições públicas, não governamentais e privadas. Ela propõe metas ousadas para um horizonte temporal relativamente curto — 2030 —, que são ainda mais desafiadoras considerando o contexto internacional de baixo dinamismo econômico e aparente perda de adesão societária a princípios de equidade social, de sustentabilidade ambiental e de cooperação internacional para o desenvolvimento.

A nova Agenda de Desenvolvimento Sustentável não trata somente de combater a fome e a pobreza nos países menos desenvolvidos como na Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Esse compromisso é certamente importante e ainda está inconcluso em várias partes do mundo, mas a Agenda ODS busca ampliar a seguridade e a proteção social à população, reduzir a desigualdade e criar oportunidades de trabalho decente. Não se trata de promover, apenas, **ações para reduzir a mortalidade materna e na infância, mas de ampliar a oferta de serviços de saúde necessários para o bem-estar da população. Não se trata de ampliar**, apenas, o acesso à educação primária, mas de garantir oportunidades de inclusão educacional ao longo do ciclo de vida dos indivíduos. Não se trata, apenas, de ampliar a cobertura do abastecimento de água e dos serviços de saneamento, mas de garantir o tratamento efetivo de dejetos e resíduos. Não se trata de ampliar o consumo de bens e serviços, mas de promovê-los de forma responsável e sustentável. Não se trata de promover o crescimento econômico às custas da sustentabilidade ambiental, mas de inovar em tecnologias de produção mais eficientes e limpas, considerando os efeitos das mudanças climáticas. Enfim, trata-se de um alargamento da agenda de desenvolvimento, uma ruptura com concepções minimalistas de políticas públicas e de regulação econômica²⁷.

O combate à desigualdade também é outro compromisso dessa agenda, assim como da Constituição em seu terceiro artigo, que estabelece os objetivos republicanos fundamentais. Entre estes, destacam-se, também, como essenciais à justiça social: a solidariedade, a erradicação da pobreza e a promoção do bem de todos. Para além da igualdade formal em largo espectro, explicitada como a primeira das garantias fundamentais no seu quinto artigo, a Constituição aponta para busca de algum padrão de igualdade substantiva ao assegurar os direitos à saúde, educação, alimentação e trabalho, entre outros, a todos os brasileiros, como previsto no seu sexto artigo. A desigualdade não é considerada natural ou tolerável no país, na diversidade de significados que o termo é frequentemente empregado²⁸ ou em situações concretas de grupos afetados²⁹. Tal como a promoção da Dignidade, também o repúdio à Desigualdade é outro aspecto diferencial da ordem normativa brasileira em relação a de outros países. Nos EUA, por exemplo, é um traço cultural o enaltecimento dos *winner*s e do mérito individual acima de valores de solidariedade e, bem-comum e coesão social³⁰.

Retomando os argumentos iniciais dessa seção, avaliações não são politicamente neutras. Neste artigo, utiliza-se o termo “burocrata eichmanniano” para designar a categoria de servidores públicos zelosos, sistemáticos, eficientes e fiéis cumpridores de “ordens de cima”, quaisquer que sejam estas, sem qualquer questionamento ou juízo quanto à moralidade, justiça e sensatez. Retrata o comportamento de Adolf Eichmann, um tenente-coronel do Serviço de Segurança nazista, a famigerada Gestapo e um dos principais responsá-

²⁷ JANNUZZI, P. M.; CARLO, S. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável. *Babia Análise e Dados*, Salvador, v. 28, n. 2, p. 6-27, 2018.

²⁸ GUEDES, J.C. Dimensões linguísticas da desigualdade no Brasil: os diversos nomes legais de um mesmo fenômeno. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, 2015 p. 58-75.

²⁹ KRAWCZUN, N. B. L.; GOMES, M.R.; SOUZA, S.C.I. Reforma trabalhista e desigualdade de gênero no Brasil: uma perspectiva jurídica econômica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2 p.545-563, 2020.

³⁰ SANDEL, M.J. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2021.

veis pela logística de deportação dos judeus europeus para os campos de concentração na Segunda Guerra Mundial. Em sua defesa em julgamento em Israel, depois de capturado na Argentina nos anos 1960, alegava que cumpria ordens de superiores que, afinal, “seriam cumpridas, se não por ele, por outro encarregado pois os judeus iam morrer mesmo”. Para Andrade³¹ em texto que se dispõe a refletir sobre a necessidade de “educação de valores” no Brasil, baseado nos livros “Eichmann em Jerusalém” e “Banalidade do Mal” de Hannah Arendt:

Eichmann agia dentro dos restritos limites que as leis permitiam e supostamente não entendia por que naquele tribunal era acusado de ser um criminoso. Para o réu, tudo não passava de um golpe de azar, pois tinha sido um *bom cidadão*, porém num Estado assassino. Sorte teria, em sua lógica, um *bom cidadão* num Estado justo.

De fato, Eichmann era um cumpridor de seus deveres; não se corrompia nem desrespeitava as normas vigentes; cumpria com eficiência o seu dever: encaminhar de maneira eficiente milhares de judeus para a morte³².

A referência à Eichmann não é despropositada nesse artigo³³. Austeridade fiscal, como política de governo, constituía uma ideia com forte adesão junto a segmentos médios da sociedade, inclusive do setor público e universidades. Mantida por muito tempo ou levada às últimas consequências, tendem a desvirtuar o comportamento de técnicos e gestores, transformando-os em operadores tecnocratas pouco sensíveis à pluralidade de valores republicanos. A eficiência ou a economicidade — o princípio administrativo de fazer mais com o mesmo —, assume, nesse contexto, um peso desproporcional no processo decisório de políticas públicas³⁴. Não que não sejam importantes pois, afinal, são princípios da Administração Pública. Mas avaliadores não podem se comportar como zelosos burocratas eichmannianos na apreciação de políticas públicas, cumprindo, obedientemente, “ordens de cima” de julgar “o que dá ou não dá certo” sob o estreito prisma da eficiência do recursos públicos. Políticas e programas gozam de uma institucionalidade política que requer um “zelo republicano” antes de serem sentenciadas à interrupção, descontinuidade, restrição orçamentária ou morte por um avaliador ou decisor. Tal ethos republicano deveria estar presente na conduta usual da burocracia pública, do alto escalão aos operadores dos serviços na ponta.

Afinal, políticas e programas públicos não são projetos técnicos para resolver problemas que o mercado não consegue resolver, como se fossem um “mal necessário”, interpretação comum em muitos círculos na Administração Pública e na sociedade. Também não são, apenas, soluções técnicas para problemas coletivos, como sugerido em manuais da área. Uma definição mais apropriada ao marco constitucional brasileiro e ao esforço institucional de implementá-las parece ser o entendimento de políticas públicas como empreendimentos governamentais para atendimento de demandas societárias normativamente reconhecidas — como o atendimento à saúde, serviços educacionais, por exemplo — para a promoção de objetivos coletivamente almejados — como redução da desigualdade, promoção da sustentabilidade ambiental etc. — e para a solução ou mitigação de uma problemática reconhecida como indesejável — como a fome, miséria, trabalho infantil, poluição ambiental entre tantas. Trata-se de uma acepção que explicita a natureza valorativa e a intencionalidade política que as fundamentam, sem perder a racionalidade instrumental que as caracterizam nas intervenções concretas na realidade social, econômica e ambiental. Sua acepção como empreendimento a diferencia da concepção de projeto circunscrito com começo, meio e fim, ainda presente no imaginário de parte da sociedade — e da academia — brasileira. Políticas públicas lidam com complexidade, pela dimensão dos públicos atendidos, pela quantidade de pessoal técnico envolvido, pela arquitetura do arranjo operacional de agentes e instituições implicados na produção dos serviços e bens públicos.

³¹ ANDRADE, M. A banalidade do mal e as possibilidades da educação moral. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 43, p.109-125, jan./abr. 2010.

³² ANDRADE, M. A banalidade do mal e as possibilidades da educação moral. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 43, p.109-125, jan./abr. 2010, p. 111.

³³ Vide discussão crítica acerca da presença de burocratas com esse perfil no serviço público em <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/bolsonaro-nazismo-e-burocracia/>

³⁴ JANNUZZI, P.M. *Políticas Públicas, Valores e Evidências em tempos de Inteligência Artificial* Campinas: Alínea, 2024.

Assim, avaliações de políticas públicas, especialmente aquelas encomendadas ou usadas para decisões de Estado, não podem ser guiadas por princípios e valores estranhos a aqueles que inspiraram normativamente o desenho e orientam a gestão de políticas e programas. Constituição, Tratados Internacionais, Estatutos, Agendas Internacionais de Desenvolvimento, Planos Estratégicos Setoriais e outras normativas que criam e orientam políticas e programas carregam princípios e valores públicos que precisam ser considerados na Avaliação. Uma forma de conduzir avaliações nessa perspectiva republicana é por meio do emprego de critérios-padrão como os apresentados a seguir.

3 Resgatando uma Matriz mais ampla de Critérios Avaliativos

Em relação aos avanços metodológicos e institucionais da Avaliação no Brasil, a discussão sobre valores e princípios avaliativos está pouco presente nas comunidades epistêmica e de práticas no país. Associado a essa “miopia valorativa”, o debate sobre critérios de avaliação tampouco está presente aqui, como discute Bauer³⁵. É revelador, nesse sentido, que o conjunto de critérios proposto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para avaliação de projetos de desenvolvimento seja pouco referido e usado em sua forma completa no Brasil, embora seja empregado, por exemplo, entre as agências multilaterais das Nações Unidas há três décadas.

Tendo como referência princípios e valores públicos lastreados na experiência europeia de constituição de Sistemas de Políticas Públicas universais e inclusivos, formulou-se essa proposta por um comitê de especialistas em 1991, reunidos sob os auspícios da OCDE. Esse comitê propôs um marco referencial conciso, universal e adaptável nos estudos avaliativos, então, em forte ascensão pelo mundo. Segundo a proposta, a avaliação de projetos sociais, programas e políticas públicas deveria considerar, pelo menos, cinco dimensões analíticas ou valorativas: Eficácia, Efetividade, Eficiência, Relevância e Sustentabilidade³⁶.

Reconhecem-se, no Brasil, três dessas dimensões — Eficácia, Efetividade e Eficiência —, ainda que não tão regularmente aplicadas a pesquisas avaliativas. A eficácia de um programa ou projeto é um atributo relacionado ao grau de cumprimento dos objetivos do mesmo ou de atendimento da demanda motivadora do programa. Efetividade— ou impacto—refere-se aos efeitos de médio e longo prazo sobre os beneficiários e a sociedade, direta ou indiretamente atribuíveis ao programa ou projeto. A eficiência, por outro lado, está associada à forma como utilizam-se os recursos na produção dos resultados do programa.

Meta-avaliações ou meta-análises de avaliações realizadas no Brasil, nos últimos 20 anos, permitem identificar esses três critérios em vários programas públicos, pelo menos até passado recente. O Bolsa Família era um desses programas, reconhecido por sua eficácia em atender as famílias mais pobres e pela efetividade relevada em termos dos efeitos em educação e saúde das crianças e em outras dimensões sociais³⁷. Também era um programa eficiente, considerando sua escala, o baixo erro de inclusão de famílias menos pobres e o custo administrativo para sua gestão e controle. Atualmente, essas características, talvez, não se apliquem mais frente à perda de capacidade gerencial advindas pelas mudanças na coordenação federal do programa desde 2016, à desarticulação das pactuações operacionais das ações com as equipes municipais e às reformulações atabalhoadas no desenho do programa às vésperas das eleições presidenciais de 2022.

³⁵ BAUER, A. Quão bom é suficiente? Definição de critérios avaliativos de valor e mérito. *Estud. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 14-43, jan./abr. 2019.

³⁶ Vide OCDE. *Principles for evaluation of development assistance*. OECD Publishing Paris, 1991; e PNUD. *Outcome evaluation*. Washington, 2011.

³⁷ JANNUZZI, P.M.; PINTO, A. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II In CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p. 179-192

Outro exemplo de programa eficaz, efetivo e eficiente é o Mais Médicos. No curto tempo em que operou, de 2013 a 2019, revelou-se eficaz no atendimento primário de saúde à população de pequenos municípios no Norte e Nordeste, assim como de periferias das grandes metrópoles, até estão desassistidas desse serviço essencial³⁸. Tivesse durado mais tempo, sua efetividade em termos de melhoria dos indicadores de saúde seria mais evidente. Mais um caso de programa escrutinado por avaliações com foco nos três critérios mais usuais no país foi o Água Para Todos. Ele é conhecido pela instalação de cisternas no semiárido, tendo se revelado eficaz na cobertura da população demandante e efetivo nos seus efeitos sobre condições de vida e saúde das famílias beneficiárias. Carece, no entanto, de maior eficiência em suas operações, com uma estrutura de governança mais articulada entre governos federal, estadual e municípios³⁹.

Os outros dois dos critérios avaliativos da proposta da OCDE — Relevância da intervenção e Sustentabilidade dos efeitos desta — são aparentemente menos conhecidos, o que sugere a pouca frequência com que são referidos e aplicados em avaliação de programas no Brasil. A relevância de um programa ou projeto está associada ao grau de pertinência deste às demandas públicas prioritárias, isto é, à sua aderência à agenda de prioridades políticas de uma determinada sociedade. A Sustentabilidade se refere à capacidade do programa ou projeto de gerar mudanças permanentes na realidade em que atuaram.

Se fossem considerados esses outros dois critérios, os programas citados seriam, ainda, mais bem avaliados. Afinal, esses programas são pertinentes por atender demandas públicas concretas, previstas, inclusive, na Constituição e em outros marcos normativos, como o combate à pobreza, a garantia do atendimento universal à saúde e o acesso ao alimento (e água). São programas meritórios em si, por garantirem direitos que todo brasileiro deveria usufruir pelo Contrato Social de 1988. Se legitimam, adicionalmente — mas não prioritariamente — por se constituírem em modalidades de investimento em capital humano, com impacto ou retorno econômico potencial. Para um ente público, prover um serviço que garanta o usufruto de um direito é, em si, um aspecto meritório e relevante a ser considerado na avaliação. A mesma lógica se aplica a um projeto social de uma organização privada ou não governamental: a legitimidade da iniciativa é tão maior quanto mais aderente à missão institucional do patrocinador. Naturalmente, melhor ainda se, em um caso ou noutro, o serviço ou projeto sejam operados de forma mais eficaz, eficiente e efetiva possível. Assim, um público maior de pessoas poderá se beneficiar pelos efeitos diretos e indiretos da intervenção.

Relevância é, pois, uma dimensão a ser mais regularmente incorporada na agenda da avaliação de políticas e programas no país. Talvez se ache dispensável reafirmar a pertinência, legitimidade ou adequação de uma iniciativa frente à demanda ou questão que motivou sua proposição. Não é. Em tempos normais ou de recursos escassos, é sempre necessário avaliar ações, projetos e programas por seu mérito potencial — inclusive, *ex ante* — na mitigação de iniquidades sociais no país ou pelo fato de viabilizarem soluções para demandas já legitimadas em normas públicas, experiências e tratados internacionais. Relevância é uma dimensão fundamental a investigar na avaliação de programas no campo do fomento cultural, preservação do meio-ambiente e, inclusive, na educação (iniciativas de ampliação de jornada escolar, de ampliação de atividades de socialização e recreação, de redução de turmas etc.). Trata-se do critério técnico com mais força política para se contrapor às cobranças inescapáveis de eficácia e eficiência, e àquelas nem tanto justificáveis de efetividade ou impacto de um programa, sobretudo nas fases de implementação deste.

Os programas mencionados anteriormente também se destacam pela preocupação com a perenidade dos seus efeitos principais. Mas sustentabilidade da mudança social depende também do “tempo de exposição” dos beneficiários aos programas, assim como a contribuição de outras políticas públicas articuladas. O Bolsa Família pressionou a estruturação de melhores serviços educacionais e de saúde nos municípios mais pobres, melhorando o ingresso escolar de crianças na idade certa e postergando ou mitigando a evasão

³⁸ Girardi, S. *et al.* Impacto do Programa Mais Médicos na redução da escassez de médicos em Atenção Primária à Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21 (9):2675-2684, 2016.

³⁹ Ruediger, M. A. *et al.* *Análise da efetividade do Água para Todos: avaliação de mérito quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

de parcela significativa destas. Essas crianças têm tido e terão mais oportunidades que seus pais, quebrando potencialmente o ciclo vicioso da pobreza. Além disso, as transferências monetárias do programa criaram mercado consumidor — e empregos — em que antes não existia. Ou seja, o programa previa “portas de saída”, tão mais amplas quanto mais as famílias beneficiárias podiam acessar outras políticas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)⁴⁰.

Sustentabilidade é outra dimensão a destacar do Mais Médicos, já que o programa previu, já em seu desenho, ações para ampliação de oferta de vagas e de instituições de nível superior nas áreas de Medicina, Enfermagem e Odontologia, de forma capilarizada pelo interior do país. Assim, profissionais de saúde estariam sendo formados em localidades mais próximas das áreas desassistidas. Na sua formulação original, o programa Água Para Todos também tinha assegurada parte da sustentabilidade dos seus efeitos, pois previa atividades de capacitação de famílias para construção e a manutenção de suas cisternas, além de provimento de informação sobre acesso a políticas de fomento à agricultura familiar. Também acoplou, em sua expansão para região amazônica, a instalação sanitária para evitar a contaminação da água das cisternas. Mas a sustentabilidade dos efeitos no Semiárido requereria uma estratégia complementar de provimento de água por caminhão-pipa pelas prefeituras ou governos estaduais, no período de estiagem prolongada. Todos esses programas citados — relevantes em si — poderiam ser mais simples e mais baratos sem esses componentes adicionais em seus desenhos. Mas seriam seguramente menos sustentáveis em preservar as transformações sociais que suscitaram. Em geral, no desenho de programas e projetos sociais “menos não é mais”.

Em 2021, a OCDE publicou uma revisão dessa matriz de critérios⁴¹, incluindo um sexto parâmetro avaliativo: a Coerência. A Coerência de um programa está relacionada ao alinhamento interno de suas atividades e componentes em torno de seus objetivos e o alinhamento de seus efeitos às outras políticas e valores públicos relevantes. Em certo sentido, esse sexto critério procura ressaltar aspectos avaliativos que já estavam considerados na apreciação da Relevância, Efetividade ou Sustentabilidade. Com a Agenda2030, contudo, passou a ser cada vez mais importante que políticas e programas setoriais não minassem os efeitos de outras iniciativas congêneres, isto é, que as ações governamentais estivessem alinhadas, convergentes e coerentes no cumprimento simultâneo dos 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A aplicação desse critério na avaliação dos programas mencionados nessa seção aponta, em uma primeira apreciação, que cumprem com a Coerência, pois há convergência de seus efeitos na promoção de melhores condições de vida da população atendida, assim como nos valores públicos já discutidos. No caso do Bolsa Família, as condicionalidades de frequência escolar e atendimento primário à saúde das crianças é coerente com a transferência de renda na promoção da segurança alimentar destas. Promover a descentralização das escolas de formação de médicos e outros profissionais da Saúde também é coerente com a necessidade de prover de forma contínua os recursos humanos na área juntos aos pequenos e médios municípios do país afora. Assegurar acesso domiciliar à abastecimento regular à água e ao esgotamento sanitário também faz todo sentido na versão amazônica do programa Água Para Todos. Analisados no seu conjunto, os programas Bolsa Família, Mais Médicos e Água Para Todos têm efeitos coerentes, sinérgicos e convergentes na promoção de melhores condições de vida. Certamente, contribui para isso o fato de terem sido desenhados sob a orientação de uma estratégia mais ampla de Desenvolvimento Social, que norteou a agenda de políticas e programas nos anos 2000 a 2014, como o Fome Zero e Plano Brasil Sem Miséria.

Para finalizar essa seção, apresenta-se o quadro 1, em que se sistematiza um conjunto de perguntas específicas para cada um dos seis critérios avaliativos, organizadas a partir dos manuais do PNUD⁴² e IFAD⁴³. Essas perguntas implicam a orientação da avaliação de programas e projetos em uma dimensão específica, mas

⁴⁰ MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. Apresentação. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF, v. 24, p. 7-17, 2015.

⁴¹ OCDE. *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. OECD Publishing, Paris, 2021.

⁴² PNUD. *Outcome level evaluation*. Washington, 2011.

⁴³ IFAD. *Evaluation manual*. Roma, 2015.

não são exaustivas ou exclusivas a um critério apenas. Algumas delas parecem, na realidade, atender a mais de um critério avaliativo. Assim, não devem ser consideradas um protocolo avaliativo para cada critério, mas um guia para que não se desconsiderem as várias dimensões que uma avaliação “republicana” deve perscrutar.

Quadro 1: perguntas associadas aos critérios avaliativos

<p>Relevância: pertinência ou aderência do programa às demandas públicas prioritárias de uma determinada sociedade.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qual a aderência das políticas e programas aos princípios de Dignidade Humana, Justiça Social e outros princípios fundamentais inscritos na Constituição? • Até que ponto a política ou programa responde à agenda de compromissos e tratados internacionais assinados como Convenção do Trabalho Decente, de Erradicação do Trabalho Infantil, Agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável etc.? • Como o programa responde aos planos nacionais de média duração articulados entres governos federal, estaduais e municipais nas áreas programáticas de Educação, Saúde, Assistência Social etc.? • Até que ponto as intervenções públicas cumprem as agendas de governo legitimadas nas eleições passadas e planos de médio curso do governo como o Plano Plurianual? 	<p>Coerência: alinhamento dos componentes do programa em torno dos seus objetivos e a outras políticas e valores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em que medida o programa tem, em sua formulação, compromissos com valores públicos como equidade de gênero, raça/cor, respeito aos direitos humanos, às minorias, à agenda ambiental? • Os agentes e atividades desenvolvidas nos programas estão alinhados em termos dos objetivos específicos do programa? Ou são ambíguos ou contraditórios a estes? • Os produtos, resultados e impactos são coerentes com outros objetivos gerais das políticas públicas? Ou minam os esforços de outras políticas e programas na promoção do bem comum? • Os programas contribuem para objetivos socialmente desejáveis como o fortalecimento da coesão social, equidade de gênero, redução da pobreza e desigualdade? • Qual o grau de comprometimento dos agentes envolvidos com práticas socialmente desejáveis?
<p>Eficácia: cumprimento dos objetivos do programa e atendimento da demanda motivadora deste.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em que medida os resultados idealizados pelas políticas e programas foram alcançados? • Se não foram, em que medida políticas e programas proporcionaram mudanças no sentido desejado? • Que objetivos de curto prazo foram cumpridos? E quanto aos demais objetivos? • Qual o alcance da cobertura do programa e seus serviços? • A qualidade dos produtos e serviços atendem aos compromissos planejados? • Em quais públicos-alvo e regiões houve mais progressos no sentido desejado? E em quais os avanços foram menores ou não observados? 	<p>Efetividade: efeitos de médio e longo prazo sobre os beneficiários e sociedade direta ou indiretamente atribuíveis ao programa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que efeitos positivos ou negativos, intencionais ou não intencionais, podem ser debitados ou associados à política ou programa? Quais ações mitigadoras dos efeitos não desejados foram implementadas? • Em que medida a política ou programa promoveu a melhora das condições de vida dos públicos-alvo, favoreceu outros segmentos populacionais e a sociedade em geral? • Como a política e programa se somou a outras iniciativas favorecendo a inclusão social e econômica de grupos desfavorecidos e (segundo sexo, classe, etnia, religião, idade, localização etc.)
<p>Sustentabilidade: capacidade do programa em gerar mudanças permanentes junto aos beneficiários.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que indicações existem de que os resultados e impactos serão mantidos para o público-alvo, comunidade e outros segmentos de forma mais perene nos próximos anos? • Até que ponto há políticas e outras iniciativas públicas que podem ser articuladas para apoiar a continuação dos benefícios? • Até que ponto desenvolveu-se ou implementou-se uma estratégia que possa garantir a sustentabilidade dos efeitos gerados? • Em que medida os parceiros, agentes, público-alvo e sociedade percebem sua responsabilidade para manutenção dos avanços gerados até o momento e se comprometem a fornecer suporte contínuo? 	<p>Eficiência: qualidade e forma de uso dos recursos são utilizados na produção dos resultados do programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Até que ponto as atividades e produtos do programa fizeram uso adequado e suficiente dos recursos humanos, institucionais e orçamentários disponíveis? • A provisão de recursos humanos, institucionais e orçamentários foram adequadamente previstos e providos ao longo da implementação? • Em que contextos, situações e modalidades de parceria as atividades, produtos e serviços parecem ter sido obtidos com maior produtividade? • A complexidade operacional da intervenção e as atividades corretivas para mitigar efeitos adversos ou ampliar a sustentabilidade do programa justifica o uso dos recursos disponíveis?

Fonte: elaboração do autor, a partir de PNUD. *Outcome level evaluation*. Washington, 2011; e IFAD. *Evaluation manual*. Roma, 2015.

4 Considerações finais

Em qualquer sociedade democrática, de fato, com mecanismos participativos e instituições representativas para a formação da agenda pública, políticas públicas dispõem, de partida, presunção de relevância e mérito. Criaram-se estas pelo reconhecimento de uma demanda coletiva, problemática pública ou objetivo socialmente reconhecido, por previsão constitucional e/ou legitimação eleitoral. Assim, há uma intencionalidade política valorativa — inspirada nas várias concepções de Justiça —, prevalecente nas sociedades; sejam elas orientadas pelo Princípio Benthamiano de “maximização da utilidade beneficiando a maioria das pessoas”, o paretiano de “beneficiar a todos até o ponto de não prejudicar os demais”, o meritocrático de “privilegiar o esforço individual, equalizando as oportunidades se necessário” ou o Princípio Solidário de “garantir a todos um mínimo de dignidade”. Este deveria ser, no caso brasileiro, um valor primordial a ser considerado nas decisões sobre políticas públicas, seja pelo marco constitucional brasileiro, seja pelo contexto social atual.

Para Bronzo:

uma perspectiva republicana decididamente reconhece a importância de se resguardar direitos, uma vez que estes expressam convicções importantes sobre dignidade humana e equidade. Direitos envolvem obrigações legitimamente reconhecidas, remontam a deveres e acordos sociais.

...

A fome, tal como a desigualdade ou a pobreza, não são fenômenos naturais, não são produzidos pelos indivíduos e nem podem ser apenas por eles enfrentados. A individualização da incerteza e a redução do caráter coletivo das proteções tem marcado a agenda política recente no país. A reforma trabalhista em 2017 e as políticas de austeridade fiscal materializadas na Emenda Constitucional n.95 marcam o avanço de uma agenda residual de proteção, sustentada por uma visão mercadocêntrica e uma concepção fina ou inexistente de justiça social e descomprometida com a noção de direitos. Os resultados já são visíveis, com o recrudescimento das desigualdades e marginalização social, com o aprofundamento de velhas e novas formas de exploração⁴⁴.

Delineiam-se Políticas públicas no Brasil com base em um conjunto de valores públicos e prioridades legitimadas pela sociedade. Avaliações e avaliadores não podem desconsiderar esse contexto. Assim, esses pressupostos fundantes têm de ser trazidos e considerados na Avaliação de seus resultados e impactos. Avaliações não são neutras, a-históricas e apolíticas, com nem a Ciência Pura, a Ciência Aplicada ou a Tecnologia nunca foram, vale lembrar⁴⁵. Avaliações não são propostas em um “vácuo” político-normativo, não são produzidas em um laboratório “asépticamente livre” de valores político-institucionais, não são inqueritos que visem levantar provas incontestes em tribunal de julgamento de políticas públicas. Avaliações “pretensamente neutras e técnicas” de um burocrata eichmanniano ou “pretensamente robustas e padrão-ouro” de um avaliador ancorado em tradições disciplinares específicas precisam ser contrapostas a avaliações mais republicanas para análise do mérito das políticas e programas.

A utilização dos critérios avaliativos como marco de referência à avaliação procura garantir que os valores públicos sejam resgatados nesse processo. Também pode tornar mais transparente e objetiva a subjetividade inerente de qualquer processo avaliativo. A Relevância, em especial, pode oferecer argumentação robusta para a legitimidade e continuidade de programas públicos de natureza redistributiva e nas áreas de Cultura e Meio-Ambiente, sempre mais questionados por visões estreitas do que se entende por política pública. Por meio desse critério, pode-se resgatar o Princípio da Dignidade Humana como um valor público fundamental no processo avaliativo-decisório, frente às teses de “inevitabilidade de adequação orçamentária”, da “necessidade de melhoria da eficiência do gasto” ou ainda do juízo interpretativo da “reserva do possível”.

⁴⁴ BRONZO, C. Uma reflexão em torno das ideias de justiça social: do abstrato do véu da ignorância ao concreto da proteção social. *Revista Interfaces*, Natal, vol.(esp.), 7-30, 2022.

⁴⁵ FOUREZ, G. *A construção das ciências*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.

Enfim, robustez das avaliações não se garante, apenas, pela aplicação consistente de métodos e técnicas de pesquisa. Tão ou mais importante para robustez de uma avaliação de uma política ou programa é a garantia de pluralidade analítica, honestidade intelectual, transparência metodológica e consideração aos valores públicos que orientaram a proposição e desenho da iniciativa governamental.

Referências

- ANDRADE, M. A banalidade do mal e as possibilidades da educação moral. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 43, p.109-125, jan./abr. 2010.
- ARRETCHE, M. *et al.* (orgs.) *As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos Governos do PSDB e PT*. São Paulo: Unesp, 2019.
- BARROSO, L.R. Trinta anos da Constituição Federal: a República que ainda não foi. *Revista Consultor Jurídico*, 6 de outubro de 2018.
- Banco Mundial. *Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*. Washington, 2019.
- BAUER, A. Quão bom é suficiente? Definição de critérios avaliativos de valor e mérito. *Estud. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 14-43, jan./abr. 2019.
- BRONZO, C. Uma reflexão em torno das ideais de justiça social: do abstrato do véu da ignorância ao concreto da proteção social. *Revista Interfaces*, Natal, vol.(esp.), 7-30, 2022.
- CASTRO, J.A.; POCHMANN, M. (org.) *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-115, 1991.
- FOUREZ, G. *A construção das ciências*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.
- Girardi, S. *et al.* Impacto do Programa Mais Médicos na redução da escassez de médicos em Atenção Primária à Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(9):2675-2684, 2016.
- GUEDES, J.C. Dimensões linguísticas da desigualdade no Brasil: os diversos nomes legais de um mesmo fenômeno. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, nº 1, 2015 p. 58-75.
- GUERRERO, A. *Revolutionary Ideas: Utility, Justice, Equality, Freedom*. On-line Course. Rutgers the State University of New Jersey, 2020.
- GUSSI, A.F.; OLIVEIRA, B. R. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In. *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, Brasília, 2017.
- IFAD. *Evaluation manual*. Roma, 2015.
- JANNUZZI, P. M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais. *Desenvolvimento em Debate*, v.4, n.1, 2016, p.117-142.
- JANNUZZI, P.M. *Políticas Públicas, Valores e Evidências em tempos de Inteligência Artificial* Campinas: Alínea, 2024.
- JANNUZZI, P.M. *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2025, 2a. ed. revista e ampliada (prelo).
- JANNUZZI, P.M.; PINTO, A. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II In CAMPELLO,

- T.; NERI, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013, p. 179-192
- JANNUZZI, P. M.; CARLO, S. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 28, n. 2, p. 6-27, 2018.
- JANNUZZI, P.M.; MONTAGNER, P. Estado de bem-estar, políticas públicas e mobilidade social no Brasil. In: CASTRO, J.A.; POCHMANN, M. (org.) *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 231-254.
- KERSTENETZKY, C.L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006.
- KERSTENETZKY, C.L. *O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- KRAWCZUN, N. B. L.; GOMES, M.R.; SOUZA, S.C.I. Reforma trabalhista e desigualdade de gênero no Brasil: uma perspectiva jurídica e econômica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 2 p.545-563, 2020
- MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. Apresentação. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, DF, v. 24, p. 7-17, 2015
- OCDE. *Principles for evaluation of development assistance*. OECD Publishing Paris, 1991.
- OCDE. *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. OECD Publishing, Paris, 2021.
- PAGANELLI, J.T. Las ideas y la política. ALEMÁN, G. ; LAGUNA, M.(org). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. México: Flacso, 2020. (Ebook Kindle, <https://amz.onl/6jQfvpv> em 31/05/2022).
- PNUD. *Outcome level evaluation*. Washington, 2011.
- PORTELA, A., PURIDADE, L. Limitação orçamentária para a efetivação do direito social a saúde. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 10, n. 2, 2020, pgs 41– 65.
- RUEDIGER, M. A. et al. *Análise da efetividade do Água para Todos: avaliação de mérito quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018, p.11-22 (Introdução) e p. 115-134.
- SANDEL, M.J. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2021.
- SARLET, I.W. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2004.
- SARMENTO, D. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2000.
- SEN, A. *Sobre ética e economia*. Cia das Letras: São Paulo, 1999.
- UITTO, J.I. Evaluating environment in international development. In _____(org) *Evaluating environment in international development*. New York: UNEP/Routledge, 2014, p.3-16.
- WEISS, C. Where Politics and Evaluation Research Meet. *Evaluation Practice*, 14 (1): 93-106, 1993.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The background of the cover is a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, seated female statue is the central focus. She is holding a long, thin object, possibly a scroll or a tablet, across her lap. Behind her is a long, low building with a series of white, curved, cantilevered balconies or walkways. In the background, a tall, white, rectangular skyscraper rises against a blue sky with scattered white clouds. The overall scene is bright and clear, suggesting a sunny day.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Análisis y síntesis de la complejidad de las organizaciones: Alcances en la investigación sobre la corrupción
Analysis and synthesis of the complexity of organizations: Scope in research on corruption

Louis Valentín Mballa

Juan Ignacio Barajas Villaruel

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Análisis y síntesis de la complejidad de las organizaciones: Alcances en la investigación sobre la corrupción *

Analysis and synthesis of the complexity of organizations: Scope in research on corruption

Louis Valentín Mballa**

Juan Ignacio Barajas Villaruel***

Si comprendemos la ciencia como la dinámica de construcción-deconstrucción-reconstrucción conceptual, es decir, un proceso cíclico de carácter histórico, entonces la realidad que es objeto de investigación se nos presenta no solo como lenguaje y se transforma en cultura. Ríos-Osorio.

Resumen

El objetivo de este artículo es documentar la pertinencia del análisis y de la síntesis en la investigación sobre la complejidad de los fenómenos sociopolíticos, económicos y culturales, es decir, organizacionales. La conceptualización de la complejidad en el entorno organizacional, para la comprensión de las políticas públicas y cualquier otro fenómeno social, se fundamenta en un acercamiento integral, holístico y dinámico que pone a la luz, las potencialidades, deficiencias, fortalezas, debilidades, contradicciones, racionalidades y enigmas de dichos fenómenos sociales. La originalidad de este manuscrito se fundamenta en que una aproximación a los fenómenos objetos de investigación, desde el prisma de la complejidad tiende a revelar una convergencia no programática, pero inequívoca entre los subsistemas/unidades que generan el problema sujeto estudio. Es por eso que, tomando como ejemplo el fenómeno de la corrupción, logramos plasmar los alcances epistemológicos del análisis y de la síntesis. Para conseguirlo, se ha manejado el argumento central/hipótesis/supuesto de que, los principios epistemológicos del análisis y de la síntesis desde una perspectiva multi, inter y transdisciplinaria se vuelven fundamentales para redimensionar los alcances de la complejidad de las organizaciones contemporáneas, al establecer nexos de intercomunicación entre las unidades de análisis de los problemas o fenómenos sociales. Bajo una metodología de análisis cualitativo y de revisión de literatura, llegamos a la conclusión de que un acercamiento sistémico de los problemas públicos como lo es la corrupción, a través del análisis y de la síntesis, responde a un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores.

Palabras clave: complejidad, análisis, síntesis, corrupción, método analítico-sintético, organización.

* Recibido em 08/04/2025
Aprovado em 21/07/2025

** Dr. en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Email: louis.mballa@uaslp.mx

*** Doctor en Educación con énfasis en Tecnología Instruccional y Educación a Distancia. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
Email: willie@uaslp.mx

Abstract

The objective of this article is to document the relevance of analysis and synthesis in research on the complexity of sociopolitical, economic and cultural phenomena, that is, organizational phenomena. The conceptualization of complexity in the organizational environment, for the understanding of public policies and any other social phenomenon, is based on an integral, holistic and dynamic approach that brings to light the potentialities, deficiencies, strengths, weaknesses, contradictions, rationalities and enigmas of said social phenomena. The originality of this manuscript is based on the fact that an approach to the phenomena under investigation, from the prism of complexity, tends to reveal a non-programmatic, but unequivocal convergence between the subsystems/units that generate the problem under study. That is why, taking the phenomenon of corruption as an example, we managed to capture the epistemological scope of analysis and synthesis. To achieve this, the central argument/hypothesis/assumption has been used, that the epistemological principles of analysis and synthesis from a multi, inter and transdisciplinary perspective become fundamental to resize the scope of the complexity of contemporary organizations, by establishing links of intercommunication between the analysis units of social problems or phenomena. Under a methodology of qualitative analysis and literature review, we came to the conclusion that a systemic approach to public problems such as corruption, through analysis and synthesis, responds to a type of structure in operation as a result of a combined action of several actors.

Keywords: complexity, analysis, synthesis, corruption, analytical-synthetic method, organization

1 Introducción

Según los principios básicos de la epistemología, la investigación en cualquier campo de conocimiento es esencialmente de carácter poli paradigmático. Esto se debe a que la multitud de corrientes y enfoques de análisis, desde disímiles plataformas y escenarios teórico, conceptual, referencial y metodológicos, han generado un acertijo para comprender y explicar los acontecimientos sociopolíticos, económicos, culturales y de innovación de toda índole. Sin embargo, Guba¹ plantea que, en el caso de las ciencias sociales y humanas, entre otros, son fundamentalmente dos paradigmas y dos teorías los que han orientado la investigación como son: el positivismo, el post positivismo (o racionalismo crítico), la teoría crítica y el constructivismo. Las diferencias entre esas posturas epistemológicas pueden ubicarse en tres niveles: en primer lugar, se sitúan en la manera de “ver” la realidad (ontología); en segundo lugar, son marcadas por el background de los investigadores, es decir, la relación entre el objeto de estudio y el nivel de conocimiento del investigador y, en tercer lugar, por la metodología empleada². Estas posturas denotan la complejidad que caracteriza todos los procesos que giran en torno a la actividad de investigación.

En complemento al planteamiento de Guba, pensamos que, en el entorno organizacional, los paradigmas y/o las teorías no compiten entre sí, sino que abren brechas de intercomunicación para comprender la complejidad de las organizaciones desde una perspectiva holística. En este sentido, el idealismo parte del supuesto de que el ser humano es bueno por naturaleza y los problemas en el entorno organizacional surgen del fracaso del individuo en la búsqueda permanente de la armonía; el realismo por su parte plantea que la persona humana es conflictiva por naturaleza, por lo cual, los problemas en el entorno organizacional surgen de una lucha permanente por el poder y los intereses personales e interpersonales; en cuanto al materialismo histórico, los problemas de las organizaciones son una resultante de una búsqueda permanente de equilibrio entre fuerzas antagónicas.

¹ GUBA, EGON G. *The paradigm dialog*. London: Editorial Sage, 1990.

² MBALLA, Louis Valentin. “Experiencia en investigación: los avatares de mi camino hacia la generación, producción y difusión del conocimiento”. *Nau Yuumak Avances de Investigación en Organizaciones y Gestión*, v.1, n. 2. pp. 23-43, 2022.

Con base en esos antecedentes preliminares, este artículo tiene el objetivo de plasmar los alcances epistemológicos del análisis y de la síntesis como herramienta de investigación sobre la complejidad de las organizaciones. En efecto, un método de investigación es un instrumento dinámico que ayuda a encontrar soluciones o respuestas a algo que desconocemos de forma singular, plural o sistemática; asimismo, la percepción de las entrañas del objeto de estudio y los supuestos establecidos para descifrar su complejidad marcan la especificidad de una ruta metodológica. En este sentido, los principios epistemológicos del análisis y de la síntesis desde una perspectiva multi, inter y transdisciplinaria se vuelven fundamentales para redimensionar los alcances de la complejidad de las organizaciones contemporáneas.

En este artículo, la conceptualización de la complejidad en el entorno organizacional se fundamenta en un acercamiento integral, holístico y dinámico que pone a la luz, las potencialidades, deficiencias, fortalezas, debilidades, contradicciones, racionalidades y enigmas de las organizaciones. Asimismo, la complejidad de las organizaciones (como sistemas) se explica no solamente por la variedad y multitud de los subsistemas que las componen, sino y sobre todo por las interacciones funcionales entre dichos subsistemas.

Ejemplificando con el fenómeno de la corrupción, a través del principio de deconstrucción característico del análisis, determinamos la estructura sistémica de este fenómeno, con la delimitación del heptograma (siete unidades de análisis) como son: las necesidades, el conocimiento y racionalidad, la debilidad institucional, las deficiencias de las normas sociales, el interés definido en términos de poder, la debilidad del sistema de rendición de cuentas y la impunidad. Esta deconstrucción del fenómeno de la corrupción nos ha permitido entender y ratificar que este problema público no puede ser reducido y explicado: por la suma de sus propiedades; por la naturaleza de los procesos que se dan en sus componentes tomados de manera aislada; ni tampoco ser visto desde esquemas cerrados de análisis de causalidad de un solo sentido. Más bien, la comprensión y análisis de la corrupción exige tanto el conocimiento de sus causales, como el de las relaciones que se dan entre dichas causales.

Después de una revisión de la orientación hipotética de varios enfoques metodológicos, y bajo un método de análisis cualitativo y de revisión de literatura, coincidimos con Cárdenas y Rivera³ que sostienen que, para las teorías positivistas, pospositivistas, empiristas (por lo general reduccionistas), al no estar diseñadas para ver las conexiones propias de los fenómenos, la magnitud de una causa se corresponde y se confunde con su efecto (linealidad). Es precisamente esa linealidad y ese reduccionismo que buscan desentrañar el análisis y la síntesis, para sistematizar coherentemente la esencia, los fundamentos y la razón de ser de los fenómenos sociopolíticos, económicos y socioculturales contemporáneos.

2 Precisión metodológica sobre el artículo

La ruta metodológica de este artículo es cualitativa de corte analítico-sintético. Este enfoque se entiende como una modalidad de producción y análisis sistemático de datos, información y variables, para describir las características de fenómenos sociopolíticos, económicos, culturales, etc. En este sentido, el objetivo del investigador es describir fenómenos, situaciones, contextos y acontecimientos para especificar las propiedades y características intrínsecas de dicho fenómeno. Esta orientación metódica permite generar categorías y validar las relaciones causales entre las unidades de análisis de estos fenómenos⁴. Como señalan Hernández Sampieri⁵, “la dimensión científica de los estudios cualitativos radica en que buscan especificar las propiedades y características importantes de cualquier fenómeno analizado”.

³ CÁRDENAS R., María Luisa y RIVERA R., José Francisco. La teoría de la complejidad y su influencia en la escuela. *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*. Núm. 9. pp. 131-141, 2004.

⁴ VELÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Nancy Karina. “La importancia de la cultura tributaria en México”. *Espacio Científico de Contabilidad y Administración-UASLP (ECCA)*, vol. 2, núm. 2, pp. 138-152, 2024.

⁵ HERNÁNDEZ-SAMPIERI, Roberto., FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos. y BAPTISTA LUCIO, María del Pilar. *Metodología*

Asimismo, la orientación metodológica del presente artículo se aleja de la estructura tradicional de los artículos donde se espera ver de forma específica, un marco de referencia teórico conceptual, un acercamiento metodológico, diseño de muestras e instrumentos de medición, además de resultados en apartados bien delimitados. Es este caso, la lógica argumentativa en este marco, implica la integración gradual de los mismos resultados de la investigación. Asimismo, la estructura del artículo contempla cuatro momentos interrelacionados. En primer lugar, se hace un abordaje del contenido epistemológico de la complejidad en las organizaciones y/o fenómenos sociales; en segundo lugar, con base en ese contenido epistemológico, se establece al análisis y a la síntesis como herramientas metodológicas susceptibles de descifrar la complejidad de la realidad organizacional. En tercer lugar, se ejemplifica el planteamiento sobre el análisis y la síntesis con el fenómeno de la corrupción y, el último momento hace referencia a las consideraciones finales en las cuales, se pone énfasis en la necesidad de abordar o estudiar la realidad organizacional bajo los principios y fundamentos del método analítico-sintético.

3 Dimensión sistémica y complejidad de las organizaciones

En el Tomo I de la serie dedicada al estudio de la complejidad de las organizaciones titulado *Principios y sistemas de la complejidad en la realidad organizacional: Abordaje teórico-conceptual y principios de la complejidad*, hemos ampliamente abordado el contenido teórico conceptual del paradigma de la complejidad. En este artículo, nos resulta útil retomar algunos preceptos de la dimensión compleja de cualquier organización o de cualquier fenómeno social. La conceptualización de la complejidad se ha vuelto objeto de controversias, ambigüedades y confusiones, lo que amplía su volatilidad, dejando la acientífica impresión de que la palabra o concepto de complejidad es autoexplicable, autofragmentable y autodestructible, y que no se necesita reflexionar más sobre su esencia, significado y manifestaciones.

Para abrir cauces sobre el atrevimiento de abordar a las organizaciones como sistemas complejos, Mier⁶ (2002) estipula que hablar de la complejidad, implica superar la perspectiva usual para referirla a lo que se resiste a la comprensión y alude a dificultades de aprehensión, susceptible de conllevar a unas respuestas confusas y ambiguas. Para ese autor, la conceptualización de las organizaciones desde el prisma de la complejidad tiende a revelar una convergencia no programática, pero inequívoca entre los subsistemas que conforman cualquier organización. En este sentido, la concepción de las organizaciones como sistemas complejos surge de la capacidad de la horda socio científica, de realizar un pliegue recursivo, es decir, de la capacidad de considerar que las organizaciones disponen del potencial de reinventarse permanentemente.

El supuesto principal o argumento central de un enfoque sistémico sobre la complejidad de las organizaciones gira en torno a la no linealidad característica de las dinámicas funcionales de las unidades de análisis o subsistemas que dan vida y supervivencia a las organizaciones. Esta perspectiva ayuda a analizar y comprender los nexos de interconexión entre los componentes de las organizaciones. En este sentido, la noción de complejidad indica que, a pesar de la diversidad constitutiva de una organización (independientemente de su naturaleza), las partes que la componen, aun teniendo identidad propia, también tienen una identidad común porque están sujetas a todas las reglas organizacionales⁷.

de la investigación. Quinta edición. México: McGraw-Hill, 2010.

⁶ MIER, Raymond. "Complejidad: bosquejos para una antropología de la inestabilidad", en Rafael, PÉREZ-TAYLOR (comp.), *Antropología y complejidad*. Barcelona: Gedisa, 2002.

⁷ MBALLA, Louis Valentín. *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*. México: MA Porrúa, 2017.

Reynoso (2007) plantea tres principios fundamentales de inteligibilidad que propician un acercamiento sistémico a la complejidad de las organizaciones: a) El principio dialógico que encarna dos lógicas contrapuestas, pero mutuamente necesarias. Por ejemplo, orden y desorden en una organización, parecen antagónicos, pero colaboran y producen la dinámica funcional de las organizaciones. b) El principio recursivo que rompe con la linealidad de causa-efecto de los procesos organizacionales. Este principio favorece un acercamiento multinivel, multifacético y multidimensional del entorno organizacional. c) El principio hologramático, mediante el cual, no sólo cada eslabón de la organización está en el todo (sistema organizacional), sino el todo está también en cada uno de esos eslabones.

Esta idea al ser capaz de reabsorber las fuerzas anti organizacionales internas y externas, trasciende, por un lado, al reduccionismo que aborda sólo de forma aislada cada eslabón o parte de la organización y, por otro lado, el holismo que solo considera a la organización como un todo. Según Collella⁸, la implicación que subyace aquí es que el orden y el desorden, consustanciales al funcionamiento de las organizaciones dejan de ser antagónicos, para convertirse a la vez, en realidades complementarias en las organizaciones, ya que las tensiones y los reacomodos generados por la pugna entre orden y desorden, provocan la reestructuración constante de la misma organización.

El planteamiento anterior indica que un acercamiento reduccionista del entorno organizacional que se limita solo al análisis de los eslabones, las partes o unidades queda corto; de igual manera, un acercamiento holístico que solo se circunscribe al todo presentaría muchas inconsistencias y ambigüedades. Por lo cual “es necesario, considerar al mismo tiempo el todo, sus partes y los nexos de interconexión y de interrelación entre el todo y sus partes”⁹.

Las referencias precedentes sobre la dimensión sistémica de la complejidad del entorno organizacional bajo una caracterización multi, inter y transdisciplinaria, obligan a acoger nuevos modelos teóricos, conceptuales, referenciales y metodológicos, es decir, una nueva epistemología. A juicios de Romero¹⁰, esta orientación epistemología “permite a la comunidad científica, por un lado, elaborar teorías más ajustadas y cercanas a la realidad organizacional y por el otro, diseñar y poner en prácticas modelos de intervención (social, sanitaria, educativa, política, económica, ambiental, cultural, et.) más eficientes, eficaces y sustentables en atención a las necesidades individuales y colectivas de las organizaciones”.

Las implicaciones subyacentes a esa concepción sistémica de la complejidad del entorno organizacional dejan en claro que las organizaciones cuentan con las siguientes características:

- Heterogeneidad de las partes o unidades (naturaleza diversa y múltiple).
- Interacciones no lineales entre las unidades.
- Multidimensionalidad, multifactorialidad y multirreferencialidad de la interacción entre las unidades (incluye su carácter contradictorio).
- Multiplicidad de variables valorables.
- Circulación lineal y no lineal de la información que por sí misma, revela la medida de su complejidad (poco accesible al estudio y conocimiento humano).
- Manifestación de sucesos múltiples e interdependientes que usualmente implican consecuencias no previsibles, no lineales y frecuentemente asimétricas.

⁸ COLELLA, Guillermo Gastón. “Introducción a la idea de organización y complejidad en el pensamiento de Edgar Morin”, en Leonardo G. Rodríguez Zoya (coord.), *Exploraciones de la complejidad. Aproximación introductoria al pensamiento complejo y a la teoría de los sistemas complejos*. Buenos Aires: Centro Iberoamericano de Estudios en Comunicación, Información y Desarrollo. 2011.

⁹ MBALLA, Louis Valentín. “Experiencia en investigación: los avatares de mi camino hacia la generación, producción y difusión del conocimiento”. *Nau Yuumak Avances de Investigación en Organizaciones y Gestión*, v.1, n. 2. pp. 23-43, 2022.

¹⁰ ROMERO PEREZ, Clara. “Paradigma de la complejidad, modelos científicos y conocimiento educativo”, *Ágora digital*, núm. 6. 2007.

- Incidencia de factores y circunstancias imprevistas, que pueden propiciar o provocar un cambio en el comportamiento, la competitividad y los resultados de la organización.

A final de cuentas, analizar la dimensión sistémica y la complejidad del entorno organizacional implica indagar las relaciones dinámicas de sus componentes. Se trata de alguna manera, de concebir las organizaciones como una estructura diferenciada (totalidad), con identidad propia (autonomía) que corresponde a un tipo de estructura compuesta por elementos interrelacionados que actúan y retro actúan de forma permanente como resultado de una acción conjugada de varios actores.

4 Bases metodológicas para el estudio de la complejidad de las organizaciones: la notoriedad del objeto de estudio.

El mayor desafío en cualquier proceso de investigación consiste en definir, dominar y, sobre todo, estar consciente la ruta metódica *ad hoc* para desentrañar el rompecabezas del objeto de estudio. En efecto, la metodología de la investigación científica es un instrumento esencial que ayuda a resolver las inquietudes, dudas e interrogantes formuladas sobre los problemas específicos que acontecen en los sistemas y subsistemas sociopolíticos, económicos y culturales¹¹. Este desafío implica solventar el enigma entre el sujeto/objeto de estudio y la ruta metodológica *ad hoc* para dicho sujeto/objeto de estudio.

Una pregunta muy interesante que tal vez valga la pena plantearse para materializar la complejidad de la investigación sobre las organizaciones es ¿qué es primero, el problema a estudiar o el método a utilizar? (la famosa anécdota popular entre lo que fue primero entre el huevo y la gallina). Tratando de descifrar las entrañas de esa enigmática pregunta, pensamos que, por un lado, desde una visión cronológica y lineal, la determinación o definición del problema u objeto/sujeto de estudio es primera y luego la definición y estructuración de la ruta metodológica. Por otro lado, desde una postura ontológica y esencial (de esencia) es precisamente el método, el que me permite descifrar las entrañas de la complejidad del objeto de estudio; lo cual implica la identificación y ratificación de la anterioridad del método ante el objeto de estudio.

Asimismo, para la construcción y determinación las bases metodológicas sobre el análisis del entorno organizacional es muy importante buscar y tener respuestas preliminares entre otras, a las siguientes interrogantes:

- ¿Qué es ese problema? Fundamento ontológico (existencial)
- ¿Por qué el problema? Fundamento de causalidad
- ¿Qué se puede hacer frente a este problema? Fundamento decisional
- ¿Dónde y cuándo afecta el problema?: Fundamento espaciotemporal
- ¿A quiénes afecta ese problema?: Fundamento filantrópico (amor por el otro)
- ¿Quién o quiénes lo pueden resolver?: Fundamento de elección racional de los actores
- ¿Con qué recursos y medios se puede resolver el problema? Fundamento de sustentabilidad
- ¿Cómo se puede resolver?: Fundamento metódico

La búsqueda de respuestas preliminares a esas interrogantes básicas representa un verdadero desafío y permite darle mayor notoriedad y seriedad al problema que se pretende indagar dentro de cualquier organización. Esta notoriedad que se le otorga al objeto de estudio lleva a la urgencia de buscar y establecer nexos de interconexión e intercomunicación entre las variables explicativas del problema de investigación en el

¹¹ ARIAS-GONZALEZ, José. *Diseño y metodología de la investigación*. Perú: Enfoques Consulting, 2021.

entorno organizacional. Se trata de buscar las interrelaciones entre el ¿qué?, ¿cómo?, ¿dónde?, ¿por qué? etc. Estamos aquí frente a un reto epistemológico y sobre todo metodológico de alta complejidad, que solo puede lograrse si estamos convencidos de que: “la idea de unidad compleja va a tomar densidad si presentimos que no podemos reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagónica, las nociones del todo, de las partes, de uno y de diverso”¹².

Para resolver los exigentes apuros metodológicos, se debe tener un conocimiento global de los enfoques metodológicos disponibles y referenciales en la literatura como son:

- Inductivo: razonamiento para llegar a las conclusiones, partiendo de hechos aceptados como válidos previamente.
- Deductivo: se toman conclusiones generales para explicaciones particulares.
- Hipotético-deductivo: parte de unas hipótesis con las que se busca refutar o falsear.
- Analítico: proceso cognoscitivo en el cual se deconstruye un objeto de estudio para estudiar sus variables sustantivas.
- Sintético: integrar los componentes dispersos de un objeto para estudiarlos en conjunto en su totalidad (holismo).
- Analítico-sintético: se estudian los componentes sustantivos y se integran de manera holística e integral.
- Histórico-comparativo: establecer las semejanzas y diferencias de fenómenos socioculturales, económicos, políticos, etc.
- Cualitativo: buscar la comprensión profunda de los significados de la situación problemática de la organización y especificar propiedades, características, los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Aquí, La intersubjetividad se vuelve clave en el desarrollo de la investigación.

Además, es importante determinar con claridad las categorías de análisis como pueden ser algunas de las siguientes;

- La etnografía: dimensión interpretativa y analítica del investigador sobre ideas, creencias, significados, prácticas grupales etc.
- La fenomenología: análisis de los fenómenos organizacionales desde la perspectiva de los actores sociales; aquí es determinante la estructuración del estado del arte)
- La narrativa: análisis de los aspectos esenciales del desarrollo humano estableciendo líneas personales y expectativas de desarrollo de sujetos de investigación
- La Investigación-acción: posibilidad de aplicar categorías científicas para la comprensión y mejoramiento de la organización (punto de encuentro subjetividad-objetividad)
- La documental: Consulta de documentos (libros, revistas, periódicos, memorias, anuarios, registros, fuentes electrónicas y hemerográficas, etc.).

En el caso de la investigación sobre el entorno organizacional, después del repaso de los diferentes enfoques y de las categorías de análisis precedentes, coincidimos con Cárdenas y Rivera¹³ (2004) de que las

¹² MORIN, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa, 1977.

¹³ CÁRDENAS, María Luisa y RIVERA, José. “La teoría de la complejidad y su influencia en la escuela”. *Revista de Teoría y Didáctica*

teorías positivistas, pospositivistas, empiristas (por lo general reduccionistas), al no estar diseñadas para ver las conexiones propias de los fenómenos, la magnitud de una causa se corresponde y se confunde con su efecto (linealidad). Esto nos lleva a establecer al enfoque analítico sintético como una alternativa metodológica susceptible desentrañar los entrecruces de la complejidad del entorno organizacional.

5 Análisis y síntesis. Deconstrucción del entorno organizacional

El término “análisis” emana del griego *analysis* y etimológicamente, significa disolución. Una versión contemporánea manejada por el Diccionario de la Real Academia Española lo define como “distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos”. Según varios autores (Cohen y Gómez¹⁴, 2019), el análisis es un examen que se hace de una obra, de un escrito o de cualquier realidad susceptible de estudio intelectual separando o considerando por separado las partes que la constituyen, para conocer sus características o cualidades, o su estado y extraer conclusiones; asimismo, permite una descripción detallada del objeto de estudio y una comprensión más profunda de sus componentes y relaciones.

En este sentido, el análisis se vuelve una herramienta de investigación que implica la descomposición o deconstrucción del entorno organizacional en cada una de sus partes para estudiarlas en forma individual. Según Córdova (2021) el análisis es:

- Fático. Se basa en hechos comprobables, siempre y cuando se logre mantener una actitud crítica y escéptica con respecto a los fundamentos racionales ya establecidos.
- Verificable empíricamente. Estudia los fenómenos mediante el uso de los sentidos y de instrumentos de medición.
- Progresivo y autocorrectivo. Se actualiza permanentemente siempre y cuando haya evidencias que respalden las variables de actualización.

La modalidad de deconstrucción del objeto de estudio mediante el análisis se aplica en la investigación científica de la siguiente manera:

1. *Identificación del objeto de estudio:* Se selecciona el objeto de estudio que se desea investigar, ya sea un fenómeno, un sistema o un proceso.
2. *Descomposición del objeto de estudio:* Se procede a descomponer el objeto de estudio en cada una de sus partes o componentes. Esto implica separar y analizar individualmente cada elemento que conforma el objeto de estudio.
3. *Análisis de las partes individuales:* Cada parte o componente del objeto de estudio se estudia en forma individual. Se realiza un análisis detallado de cada elemento, examinando sus características, propiedades y relaciones.
4. *Síntesis de los resultados:* Una vez que se ha analizado cada parte individual del objeto de estudio, se procede a sintetizar los resultados obtenidos. Esto implica integrar la información y comprender cómo se relacionan las diferentes partes entre sí.
5. *Comprensión del objeto de estudio en su totalidad:* A partir de la síntesis de los resultados, se logra una comprensión más completa y profunda del objeto de estudio en su totalidad. Se obtiene una visión global que permite entender cómo funcionan las partes en conjunto y cómo se relacionan entre sí.

de las Ciencias Sociales. Núm. 9. pp. 131-141.2004.

¹⁴ COHEN, Néstor y GÓMEZ ROJAS, Gabriela. *Metodología de la investigación, ¿para qué?: la producción de los datos y los diseños*. México: CLACSO. 2019.

La aplicación del método de deconstrucción del objeto de estudio en la investigación científica permite un análisis más exhaustivo y detallado del fenómeno o sistema estudiado. Al descomponer o deconstruir el objeto de estudio en partes individuales, se pueden identificar y comprender mejor las características y relaciones específicas de cada componente. Esto contribuye a una comprensión más completa y precisa del objeto de estudio en su totalidad.

A juicio de Milagros (2019), la deconstrucción no se concibe como un método, sino que arraiga un proceso complejo que no necesariamente deba seguir pasos específicos; en este sentido, se vuelve una modalidad de resistencia epistemológica, y se ubica en la frontera de ruptura con la linealidad en donde categorías como la transcomplejidad y el transmétodo, entre otros, tienen plena realización. Esto significa que la deconstrucción tiene una enorme capacidad creativa para ir a una criticidad anti metódica: se trata de reinventar y repensar.

Por su parte, el término síntesis deriva del griego “*synthesis*” que significa arreglo o composición. Desde el punto de vista metódico, la síntesis implica la reconstrucción o reconfiguración de algo que ha sido previamente analizado y tal vez deconstruido. Esto significa que la síntesis siendo un proceso de razonamiento con tendencia reconstructiva, utiliza al análisis como herramienta para la generación del conocimiento. Según Behar (2008), “la síntesis genera un saber superior al añadir un nuevo conocimiento que no estaba en los conceptos anteriores, pero el juicio sintético es algo difícil de adquirir al estar basado en la intuición reflexiva y en el sentido común, componentes de la personalidad y que no permiten gran cambio temporal”.

Las bases de estudio del entorno organizacional con el método analítico-sintético se retroalimentan de los cuestionamientos: ¿Cuáles son los fundamentos y la relevancia de una concepción sistémica y holística (compleja) de las organizaciones? y ¿Cuáles son las lógicas y racionalidades subyacentes que se esconden detrás de las unidades de análisis de las organizaciones? Los retos o desafíos epistemológicos interrelacionados que subyacen de estos cuestionamientos a juicio de Romero (2007) implican: 1) conocer para hacer, es decir, combinar los conocimientos teóricos con los de acción; 2) conocer para innovar, es decir, crear nuevos conocimientos, más allá del saber técnico-aplicacionista); y 3) conocer para repensar lo conocido o pensado, es decir, epistemologizar y poner a prueba las categorías conceptuales.

Ahora bien, para establecer racionalmente las experiencias y las reflexiones sobre el entorno organizacional, es imperante concebirlo como un escenario de alta complejidad, en el cual se entrecruzan la acción conjugada de una multitud de actores, de intereses, de conjeturas, de confusiones, de controversias, de aciertos y desaciertos, etc. Si a priori los problemas que acontecen en el entorno organizacional resultan de las carencias subjetivas, objetivas e intersubjetivas de los actores de las organizaciones, atender esos problemas implica buscar respuestas a las interrogantes anteriormente planteadas.

Las capacidades de análisis y síntesis se desarrollan a partir de la lectura, la investigación, discusiones grupales, evaluación de procesos, prácticas de laboratorio, casos y problemas entre otras actividades. El proceso de análisis-síntesis, pasa a formar parte de nuestra vida cotidiana y también del método científico y va a ser determinante en la toma de decisiones e interpretación de situaciones, información e investigaciones. Existen herramientas que nos facilitan el análisis de una situación, de un problema o de una lectura, tales como: 1. Señalar las ideas más importantes 2. Comparar ideas 3. Identificar puntos de controversia 4. Identificar relaciones 5. Buscar palabras clave 6. Señalar distintos aspectos del tema que se han considerado. 7. Revisar datos, esquemas, figuras, conceptos.

6 Bases de construcción metódica: análisis intra e inter

La fundamentación metódica de la investigación sobre el entorno organizacional implica considerar a las organizaciones como macrosistemas compuestos por múltiples partes interrelacionadas. Como ya se ha

mencionado, el método analítico-sintético es una herramienta utilizada para descifrar la complejidad organizacional. Combina el análisis y la síntesis para sistematizar las experiencias y comprender la complejidad de las organizaciones; permite desentrañar la complejidad de los múltiples subsistemas de las organizaciones (Lopera, 2010). En realidad, las organizaciones son sistemas dinámicos y adaptativos que interactúan con su entorno y enfrentan desafíos y cambios constantes. La complejidad organizacional deriva precisamente de la interacción de múltiples factores, como la diversidad de funciones, la interdependencia de las unidades, la incertidumbre del entorno y las demandas cambiantes.

En el contexto de la complejidad organizacional, el análisis es especialmente útil para extraer la complejidad de las organizaciones y sus procesos; se utiliza para sistematizar coherentemente las experiencias funcionales de las organizaciones. El análisis también es útil para identificar los factores que contribuyen a la complejidad organizacional, como la diversidad de funciones, la interdependencia de las unidades y la incertidumbre del entorno.

El enfoque intra consiste en la selección y caracterización de las unidades de análisis de las organizaciones. Se trata de determinar y aislar los diferentes elementos, las unidades o los eslabones constitutivos de las organizaciones. Al adoptar esta ruta metodológica, se puede comprender cómo las partes o subsistemas de las organizaciones interactúan entre sí y cómo influyen en el funcionamiento holístico del macrosistema de las organizaciones. Los dos principales pasos para la formalización del enfoque intra son:

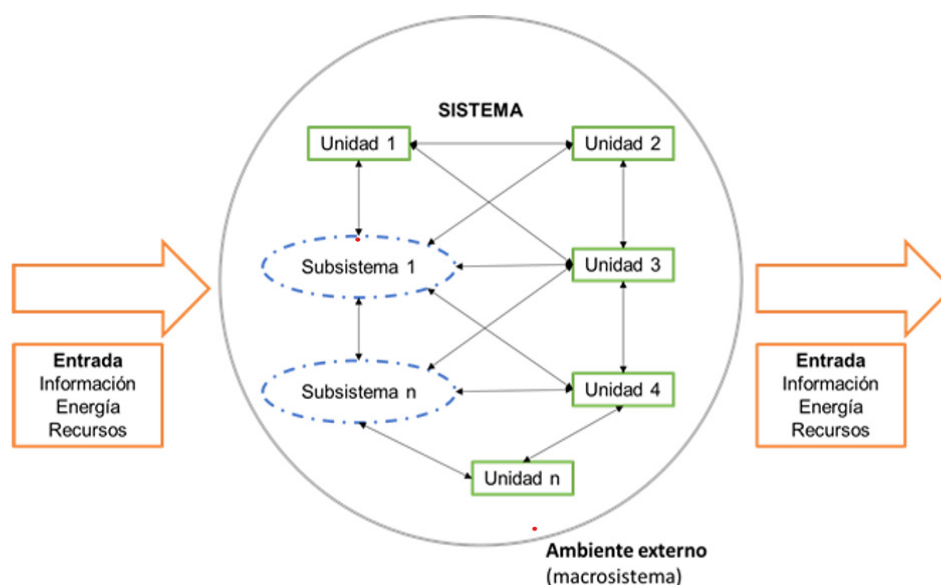
- La identificación de las bases estructurales de la organización: es importante conocer los pilares estructurales de la organización, sus objetivos, sus giros, sus metas, sus alcances espaciotemporales etc.
- La identificación de las partes, unidades o subsistemas de la organización: Se trata aquí de desmontar los principales subsistemas que hagan posible el funcionamiento de la organización. Por ejemplo, los marcos normativos e institucionales, los recursos de toda índole (humanos, tangibles, intangibles, económicos, financieros, tecnológicos etc.).

El enfoque inter consiste en la determinación de la modalidad de interacción entre las unidades, subsistemas o partes de la estructura organizacional. La dinámica funcional de cualquier organización es efectiva necesariamente gracias a dicha interacción. El estudio de las interacciones entre las unidades de análisis nos permite acercarnos a la complejidad que rige el sistema de las organizaciones. Se trata de alcanzar una visión integral y/o sistémica basada en las interrelaciones entre el todo, sus componentes y su medio inmediato como lo muestra la figura siguiente. Los dos principales pasos de materialización del análisis intra son:

- Identificación de las modalidades o canales de interacción: Se debe analizar cómo las partes del sistema interactúan entre sí y cómo influyen en el funcionamiento del entorno organizacional.
- Identificación de las modalidades o canales de retroalimentación: Se deben identificar las retroalimentaciones entre las partes del sistema y cómo influyen en el funcionamiento del sistema en su totalidad.

La figura siguiente ilustra la articulación metódica entre el análisis intra e inter, materializando, asimismo, la complejidad de la investigación sobre las organizaciones.

Figura 1: la organización como sistema y sus unidades de análisis



Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la figura 1, las unidades representan los elementos constitutivos del macrosistema de la organización, es decir, las variables más significativas que definen el rumbo, propósito y razón de ser de las organizaciones. Las flechas indican el flujo de energías, de recursos, de información, es decir, la retroalimentación y retroacción que existen entre las diferentes unidades y subsistemas de las organizaciones. Los subsistemas pueden construirse a partir de algunos rasgos socioculturales dominantes (la cultura, las necesidades, los problemas públicos, la religión, los intereses etc.). En la misma figura 1, se puede también apreciar que el ambiente externo influye de forma determinante en la configuración del sistema de las organizaciones.

El enfoque intra en este sentido, implica analizar profundamente todo el contenido epistemológico de cada unidad: unidad 1, unidad 2, unidad 3... subsistema 1, 2, 3... n. Por ejemplo, en el caso del análisis de una organización pública como el ayuntamiento o de una organización privada como una empresa, se trata de determinar puntualmente el abanico de eslabones que hacen funcionar el objeto de estudio preciso que se pretende investigar. Una vez determinado el mapa de las unidades de análisis, es imperante realizar un estudio puntual de cada uno de esos eslabones ayuda a tener una visión holística de la organización. Asimismo, el acercamiento holístico obliga a establecer nexos de interconexión e intercomunicación entre las diferentes unidades como lo muestran las flechas en la figura 1.

Este acercamiento metodológico sobre el análisis de las organizaciones deja en claro tres principios básicos que constituyen el núcleo de una conceptualización sistémica de las organizaciones (Mballa *et al*, 2022):

- a. Las organizaciones como sistemas existen dentro de macrosistemas que, a su vez, pueden ser sistemas y subsistemas de unidades más grandes. Las moléculas existen dentro de células, las células dentro de tejidos, los tejidos dentro de los órganos, los órganos dentro de los organismos, los organismos dentro de colonias, las colonias dentro de culturas, las culturas dentro de conjuntos mayores de culturas, y así sucesivamente.
- b. Las organizaciones son sistemas abiertos. Es una consecuencia de la premisa anterior. Cada sistema que se examine recibe y descarga algo en los otros sistemas, generalmente en aquellos que le son contiguos. Asimismo, las organizaciones se caracterizan por un proceso de intercambio infinito con su ambiente, es decir, con los demás sistemas. Cuando el intercambio

cesa, la organización pierde sus fuentes de energía y corre el riesgo de desintegrarse o transitar hacia otro tipo de organización.

- c. Las funciones de una organización como sistema dependen de su estructura. Los tejidos musculares, por ejemplo, se contraen porque están constituidos por una estructura celular que permite contracciones. Las organizaciones públicas y privadas dependen de su estructura y la de la interacción entre los eslabones de esa estructura para alcanzar los objetivos y metas organizacionales.

Interpretar e investigar el entorno organizacional desde este método implica obviamente una ruptura epistemológica de enorme relevancia científica. Esta perspectiva le otorga una fisonomía propia a la actual, vasta y dispersa congregación de inquietudes, puntos de vista, invenciones y conjeturas provenientes de diversas disciplinas sobre el estudio de las organizaciones. Lo más relevante del análisis de las organizaciones con el método analítico sintético, es que tiende a revelar una convergencia no programática, pero inequívoca entre dominios de conocimiento aparentemente distantes entre sí.

Este enfoque metodológico bajo una caracterización pluri, inter y transdisciplinaria ayuda a adoptar nuevos modelos analíticos sobre las organizaciones, es decir una nueva epistemología que permita a la comunidad científica alcanzar resultados más cercanos a la realidad; es decir, probablemente contribuya al diseño e implementación de modelos de intervención más efectivos sobre fenómenos sociales complejos como lo es la corrupción.

7 Ejemplifiquemos: La corrupción como realidad organizacional compleja y sus unidades de análisis

7.1 Breve conceptualización de la corrupción

El concepto de corrupción, por su carácter fundamentalmente dinámico, es controversial, ambiguo como toda realidad organizacional compleja. A pesar de su uso cotidiano en los círculos académicos, políticos y socioculturales, el contenido epistemológico del concepto se apega a los avatares de la dimensión espaciotemporal. En este sentido, Gilli (2014) estima que un uso indiscriminado dificulta una definición única del concepto de corrupción. Las raíces etimológicas del concepto de “corrupción”, indican que éste proviene del latín “*corruptio*” que es una combinación de los términos de *com* (junto) y *rumpere* (romper). Supone un acto que rompe y altera el estado de las cosas, es decir, la desnaturalización de un ente cuya actuación se aleja de los principios regulatorios de una sociedad. Desde un enfoque jurídico y precisamente de las organizaciones públicas, la corrupción consistente en la utilización de las funciones y medios multidimensionales en provecho individual o colectivo fuera los lineamientos institucionales.

Desde una perspectiva económica, Gilli (2014) plantea que la corrupción “supone una relación donde el poder del dinero influye sobre la administración pública para obtener ciertos favores y los funcionarios públicos, a su vez, incumplen las normas para favorecer a quienes les proporcionan un beneficio económico, aunque las ventajas pueden incluir cualquier forma de gratificación no directamente medible en dinero. En este sentido, la corrupción es un intercambio donde los actores tienen una conducta racional dado que procuran satisfacer su propio interés”.

En ciencias sociales no existe un posicionamiento uniforme, lo cual permite mitigar los efectos de la linealidad de los enfoques legalistas o de jurisprudencia para incorporar prácticas y actividades que no necesariamente o prácticamente violan alguna disposición legal específica. En este sentido, Gran parte de los enfoques de las ciencias sociales incorporan al contenido epistemológico de la corrupción, perspectivas de transgresión de la ética kantiana relacionada con las normas de comportamiento humano.

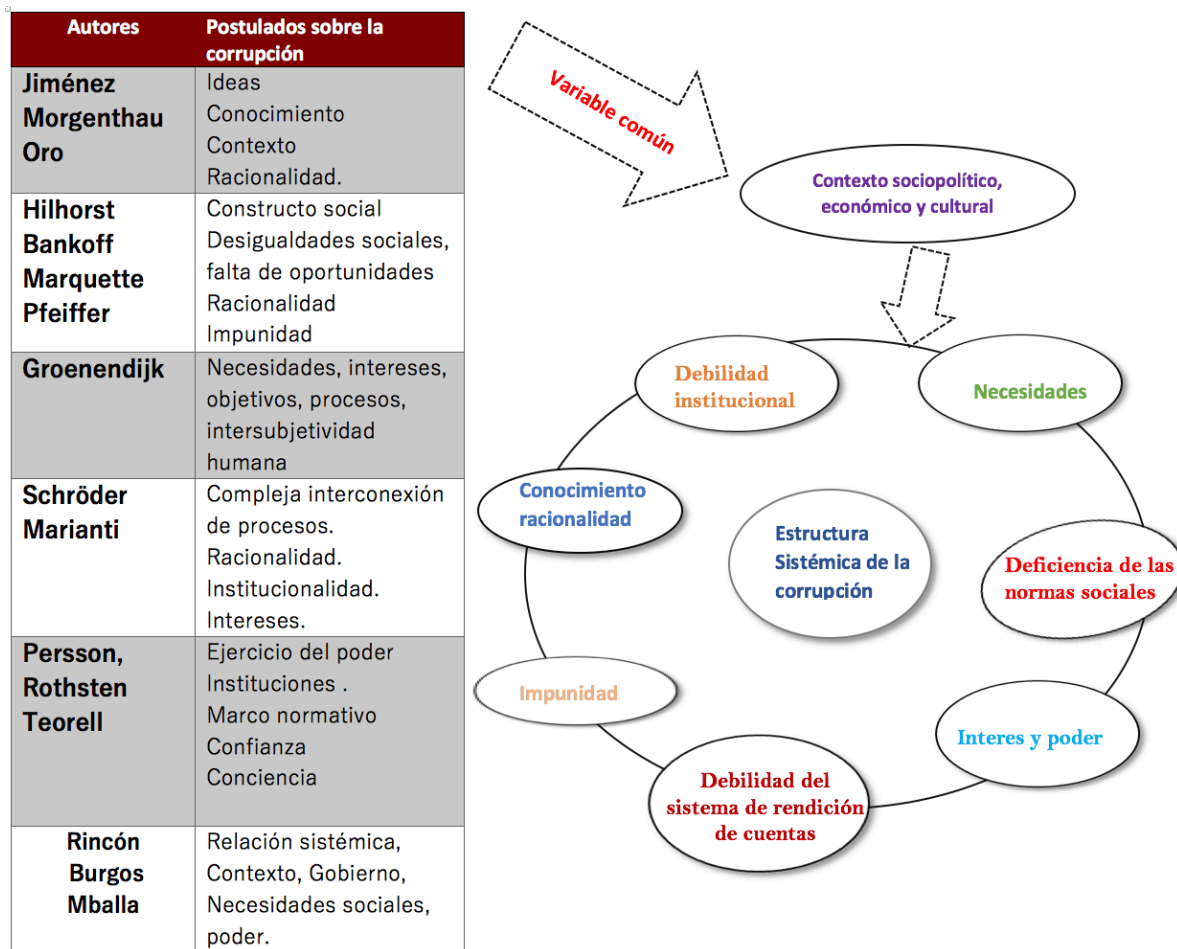
Por su parte, Jiménez (2019) considera que la aparición de la corrupción dispara una serie de procesos que de no enfrentarse a tiempo, tienden a desarrollar círculos viciosos que se auto y retroalimentan; en este sentido, el autor lo ejemplifica con el caso de las regulaciones burocráticas que, cuando estén estructuradas en forma confusa permiten a los funcionarios recibir sobornos y obtener ventajas personales gracias a su labor de interpretar, detener o acelerar estos procesos, despreocupándose de la cuestión pública y de su verdadero trabajo. En estas condiciones, surge un enrarecido clima de inseguridad que va desgastando los lazos de confianza interpersonales y los existentes entre la ciudadanía y las instituciones y poderes del Estado. Estas condiciones socavan la legitimidad del gobierno de turno, a la par que desacreditan toda la cuestión política en sí. La corrupción es entonces percibida como una falta a la justicia social que amenaza, más allá de los distintos sistemas políticos y posibles estructuras de las instituciones, con capturar al Estado y reducirlo a un conjunto inorgánico de luchas de poder.

7.2 Estructura sistémica de la corrupción

Para concebir a la corrupción desde el paradigma de la complejidad, hace falta un cuerpo conceptual elaborado a partir de las aportaciones multidimensionales, que permitan transformar tal complejidad en algo manejable. Una cosa debería de quedar bien claro y es una postura sistémica que compartimos ampliamente con Eslava y Puente (2003): La corrupción no puede ser reducida y explicada: por la suma de sus propiedades; por la naturaleza de los procesos que se dan en sus componentes tomados de manera aislada; ni tampoco ser vista desde esquemas cerrados de análisis de causalidad de un solo sentido. Más bien, su comprensión exige tanto el conocimiento de sus causales, como el de las relaciones que se dan entre dichas causales. Para lograrlo, se requiere un método analítico distinto que pueda abordar la “complejidad de la corrupción” a partir de la interrelación entre un número grande, aunque finito, de componentes. En ese mismo sentido, Miranzo (2018) plantea que “la corrupción es un fenómeno complejo y de difícil análisis debido, por un lado, a las dificultades para su identificación como consecuencia de la incertidumbre sobre su conceptualización y a su carácter cambiante dependiendo de la zona geográfica, y por otro de su carácter encubierto y subterráneo. Asimismo, sus causas, al igual que ocurre con otros aspectos del fenómeno, son múltiples, esquivas y resbaladizas”.

Destaca que no se puede hablar de la corrupción fuera de los contextos y de las dinámicas socioculturales, políticas y económicas, siendo el lugar donde se idean, se generan y se ejecutan actos de corrupción. En este sentido, tanto el contexto, así como los procesos que se generan dentro de éste, son considerados como el macrosistema dentro del cual, la corrupción puede volverse algo medible y evaluable, es decir una realidad organizacional. Asimismo, en el marco de artículo, con apego a la modalidad/principio de deconstrucción del método analítico-sintético como se planteó en la sección anterior, hemos establecido delinear entre otras, siete grandes unidades de análisis (subsistemas) de la corrupción. Se trata de: las necesidades, el conocimiento y racionalidad, la debilidad institucional, las deficiencias de las normas sociales, el interés definido en términos de poder, la debilidad del sistema de rendición de cuentas y la impunidad. Estas unidades de análisis son representadas en la figura siguiente.

Figura 2: estructura sistémica de la corrupción

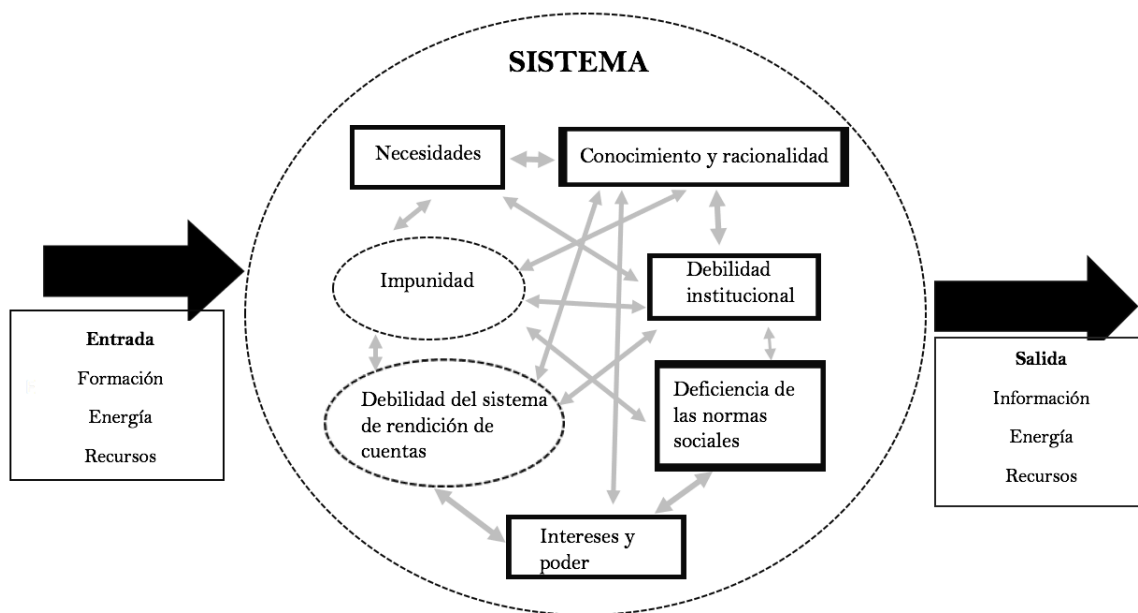


Fuente: elaboración propia

7.3 La complejidad de la corrupción como modalidad de interacción entre las unidades de análisis.

La figura precedente nos indica que la operacionalización de la corrupción pasa necesariamente por las siete unidades o subsistemas (estructura sistémica de la corrupción) cuya comprensión es posible mediante un ejercicio de análisis holístico de cada uno de esas unidades (*análisis intra*), así como el examen de las interacciones entre cada uno de éstas (*análisis inter*). Esta complejidad está representada en la figura 3 siguiente:

Figura 3: Interacción entre las unidades de análisis de la corrupción.



Fuente: Elaboración propia

Cada una de estas unidades de análisis representa un subsistema, aparentemente aislado de los demás, pero totalmente integrado en el macrosistema que constituye la corrupción. Un breve análisis intra nos indica lo siguiente:

1. **Las necesidades.** La importancia de retomar la problemática de las necesidades como unidad de análisis de la corrupción reside en la consideración de que éstas moldean invariablemente el actuar de los actores sociopolíticos, económicos y culturales. Partimos de la convicción e intuición de que, si la sociedad no tuviera necesidades, la corrupción no tendría razón de ser. Es decir, como lo puntualiza Bloj (1998) que no se puede hablar de corrupción, sin darle un lugar preponderante a la variable de las necesidades. Asimismo, desde el enfoque sistémico de Parsons (1951) y Hopenhayn (2003), las necesidades no resueltas por mecanismos racionales de algún sistema, deben en una situación deseable, encontrar satisfacción mediante la acción de una cierta institucionalidad, responsable de canalizar determinados recursos para proveer el conocimiento, la infraestructura y la administración necesarios para resolver, en la medida de los recursos disponibles, las carencias de las personas.
2. **El conocimiento y la racionalidad de los actores.** Conocimiento y racionalidad son consideradas como variables congenial e inacabable en la ideación e implementación de los actos de corrupción, ya que es imposible tomar algún tipo de decisión, sin apoyo al conocimiento y a la racionalidad. A través de su racionalidad, las personas en actos de corrupción formulan consciente o inconscientemente una serie de máximas para justificar a su conveniencia, su implicación en actos ilícitos de corrupción. Una máxima siempre contiene las razones conforme a las cuales, alguien o un conjunto de personas actúan. Incluso, el propio principio realista de Nicolás Maquiavelo: “El fin justifica los medios”; el oráculo de Baltasar Gracián: “Todo lo dora un buen fin, aunque lo desmientan los desaciertos de los medios”; la Ley de Hermann Busenbaun: “Cuando el fin es lícito, también los medios son lícitos”; la traza latinoamericana y africana “Quien no tranza no avanza” son máximas que justifican la conducta y racionalidad humana en actos de corrupción. Teóricamente relacionada al conocimiento, la racionalidad articula la relación entre el conocimiento y los hechos, es decir, entre las decisiones de cometer actos de corrupción y su implementación.

3. **La debilidad institucional.** Este subsistema implica que las normas establecidas en el contexto organizacional en general y en la administración pública en particular, no se cumplan por ser fáciles de romper. En el sector público, la debilidad institucional conlleva a la banalización del cargo público, a la debilidad de los procedimientos y mecanismos institucionales, a la baja profesionalización de los servidores públicos, a la manipulación del gasto público, al monopolio en la toma de decisiones y a la discrecionalidad.
4. **La deficiencia de las normas sociales.** Esta unidad es resultado de los avatares de los procesos socioculturales que, en el contexto mexicano, tienden haber normalizado los actos de corrupción normalizada; negarlo sería como querer tapar el sol con dedo. Por lo mismo, se concibe en el imaginario social que está bien hacer ciertas transacciones políticas o sociales por medio de la corrupción. Es lo que Miranzo (2018) llama, “el fortalecimiento moral de actitudes individualistas y pérdida de confianza en la ética”.
5. **El interés definido en términos de poder.** Esta unidad de análisis es resultado de una falta de contrapesos frente a las maquinarias organizacionales, sobre todo en organizaciones públicas. Destaca la falta de un equilibrio de poder, que se traduce precisamente en abuso éste. Para ello, no se aprecia una estructura institucional contundente capaz de vigilar y mitigar los efectos de los abusos de poder a todos los niveles de la administración pública (federal, estatal, municipal y local); en los diferentes niveles de gobernanza, no existen los *checks and balances*, en términos de contrapesos. En realidad, esta unidad de análisis deja en claro que la corrupción se nutre de *outputs* sistémicos, así como de la evidencia empírica. En este sentido, si el interés personal está asistido por el poder y vice versa, ambos resultan indiscutiblemente inoperantes e inútiles en los mecanismos de redistribución de los activos del Estado.
6. **La debilidad de un efectivo sistema de rendición de cuentas/transparencia.** Si bien los marcos normativos e institucionales de transparencia a nivel federal, estatal y municipal están teóricamente establecidos, la ausencia o debilidad de una estructura integral que abarque desde la documentación de los procesos de toma de decisiones hasta la revisión del ejercicio del dinero público favorece actos de corrupción. Por lo cual, en el caso de México, las denuncias y demandas sobre el mal uso de los presupuestos son recurrentes, sobre todo al inicio de cada nueva administración tanto federal, estatal y/o municipal.
7. **La impunidad.** Esta unidad de análisis se materializa en la falta o deficiencia de órganos autónomos sancionatorios capaces de castigar de forma efectiva, los múltiples y diferentes actos de corrupción. Este subsistema indica que, ante la existencia comprobada de actos de corrupción, el sistema judicial penal diseñado para llevar a juicio y castigar a los responsables se encuentra ausente o no entra en funcionamiento (Tayler, 1996). Este argumento pone de manifiesto dos aspectos: la condición de la impunidad legítima y la ausencia de responsabilidad, lo cual implica la negación racional del derecho de la víctima a ser resarcida por los daños sufridos por actos de corrupción. Así, la impunidad pone en riesgo la protección de los derechos humanos. De esto se desprende que, en muchos casos, la impunidad es causa y consecuencia de la corrupción del sistema judicial y signo inequívoco de la fractura del estado de derecho.

La interacción o nexos de interconexión entre estos subsistemas constituye la estructura sistémica de la corrupción (figura 2 y 3).

7.4 Análisis inter: Necesidades-racionalidad-debilidad institucional-deficiencias de las normas sociales-interés-falta de transparencia-impunidad como heptograma de la complejidad de la corrupción.

Como lo hemos planteado anteriormente un análisis sistémico de la corrupción, indica que, a pesar de los avatares constitutivos de ese fenómeno organizacional complejo, los factores que la generan aun tienen

do identidad propia cada uno, también tienen una identidad común porque están sujetas a sus reglas sustantivas. El estudio de las interacciones entre las unidades de análisis nos permite acercarnos a la complejidad que rige el macrosistema de la corrupción. Se trata de alcanzar una visión integral y/o sistémica, basada en las interrelaciones entre el todo, sus componentes y su medio inmediato.

Si bien en términos conceptuales, cada una de esas unidades tiene sus características propias, desde un acercamiento sistémico de la corrupción, esas características propias, se diluyen en un conjunto de unidades organizadas y recíprocamente relacionadas; esto se debe a que se encuentran interrelacionadas e interactuando entre sí, en todo el ciclo de los actos de corrupción. El gran reto para el analista del fenómeno de la corrupción, es poseer la capacidad de ampliar la mente lo máximo posible para poder tener una mayor y mejor comprensión holística de ese fenómeno. Se trata de considerar a las interacciones de ese heptágono como la culminación de las dos características fundamentales de los sistemas complejos: el propósito y la totalidad.

El propósito implica que el macrosistema de la corrupción tiene un fin: el de atender una necesidad puntual en un marco ilícito. Esto significa que necesidades, racionalidad, debilidad institucional, deficiencias de las normas sociales, interés, falta de transparencia e impunidad, así como sus interacciones definen una participación mutua que siempre busca alcanzar ese fin. La totalidad implica que el macrosistema de la corrupción tiene un ecosistema somático, por la cual una acción que provoque una variación en una de sus unidades/subsistemas, con mucha probabilidad ocasionará variaciones en todas las otras unidades de éste. Estos dos principios indican claramente la existencia de una relación dialógica entre esos subsistemas.

La complejidad inherente en el macrosistema de la corrupción, indica que, las unidades que lo componen (las siete que hemos considerado en este estudio) se retroalimentan bajo los principios de retroacción. Los nexos de interconexión entre las unidades de análisis que hemos considerado en este marco, sin lugar a dudas, generan un conjunto de fuerzas anti-sistémicas o anti-organizacionales en los procesos de gobernanza en los países con un alto índice de corrupción.

8 Consideraciones finales: Principios del método analítico sintético para el estudio de las organizaciones

Para cerrar este artículo, consideramos que, si bien los debates para la explicación e interpretación del entorno organizacional son dinámicos, destaca que, en los círculos académicos, poco ha trascendido hacia el grueso de las prácticas investigativas. La gran mayoría de los investigadores sobre los estudios organizacionales, sobre todo los cercanos a los círculos gubernamentales, tiende a seguir situándose en una perspectiva científica que se inscribe en la tradición neopositivista o racionalista crítica, ampliamente dominada por el uso de enfoques cuantitativos o meramente descriptivos, generalmente lineales.

Para resolver esta perspectiva reduccionista, el método analítico-sintético plantea la urgencia de establecer nexos de intercomunicación entre las diferentes áreas de investigación con el propósito de trabajar de manera integrada y colaborativa, para obtener una explicación integral, total y holística de las organizaciones sociales. En este sentido, el sociólogo, antropólogo y filósofo francés Edgar Morin, incansable y pertinaz especialista de la complejidad, planteó que “el mundo como un todo, está cada vez más presente en cada una de sus partes”. Para lograr esa comprensión en el ámbito organizacional, es imperante considerar como ya se ha mencionado anteriormente, que un método analítico-sintético para la investigación contemporánea de los fenómenos que acontecen en las sociedades (el caso de la corrupción), “va a tomar densidad, si presentimos que no podemos reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagónica, las nociones del todo, de las partes, del uno y del diverso”. Para ello, es indispensable apegarse a las leyes y principios (Behar, 2008) del método analítico sintético como son:

- **P1: Presentar con precisión y claridad el objeto de estudio del entorno organizacional.**
- Se trata aquí de dilucidar, declarar o definir las palabras oscuras para llegar al conocimiento racional del objeto o controversia y, sobre todo enunciar soluciones efectivas susceptibles de potencializar el desarrollo, crecimiento e innovación organizacional.
- **P2: Fijar la atención en problema que se trata de investigar en la organización, apartándolo cuanto sea posible de las demás cuestiones.** Este principio es fundamental porque aleja al investigador de distractores que surgen duran el proceso de investigación debido a que la pluralidad de objetos es susceptible de debilitar la intensidad y precisión sobre el problema que se pretende investigar
- **P3. Potencializar el estado del arte (Estado de conocimiento) del objeto de estudio.** Este principio invita a fundamentar la investigación en lo ya conocido sobre la cuestión que se pretende investigar en la organización. El examen del problema que enfrenta una organización debe comenzar por las cosas más fáciles o conocidas de antemano. El procedimiento natural de nuestro entendimiento en la investigación y descubrimiento de la verdad es un procedimiento gradual y sucesivo, el cual exige naturalmente que se proceda de lo fácil a lo difícil, de lo conocido a lo desconocido.
- **P4. Concebir que los medios e instrumentos para comprobar las hipótesis y supuestos de investigación deben estar en relación con la naturaleza y condiciones del objeto d estudio.** Este principio parece ser el más importante: los medios y caminos para llegar a la verdad son diferentes, como lo son también las clases de objetos y verdades. Como lo precisa Behar (2008) “si se trata, por ejemplo, de hechos o fenómenos singulares, deberemos echar mano de la observación, de la experiencia y de la inducción. Si se trata de verdades más o menos generales, el raciocinio y la deducción constituyen el camino ordinario para llegar a ellas. Si se trata de objetos y verdades relativas a las bellas artes, deberemos tomar en cuenta las funciones de la imaginación. Si se trata, por el contrario, de objetos puramente espirituales e inteligibles, será conveniente prescindir de las representaciones de la imaginación y atender a las concepciones de la razón pura”.

A final de cuentas, un acercamiento sistémico de las organizaciones a través del método analítico sintético responde a un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores. Como lo hemos ejemplificado con el fenómeno de la corrupción, esta estructura o sistema está compuesta por elementos interrelacionados que actúan y retroactúan en el interior de las organizaciones en un flujo dinámico, transformándolas por los intercambios con el medio o entorno externo.

Fuentes bibliográficas

- ARIAS, G. (2021). *Diseño y metodología de la investigación*. Perú: Enfoques Consulting
- BEHAR, R. D. (2008). *Introducción a la Metodología de la Investigación*. Medellín: Editorial Shalom.
- Bloj, Cristina (1998). De las necesidades y derechos a las políticas. Investigaciones antropológicas y políticas sociales, Nueva Sociedad Nro. 156 Julio-Agosto. pp. 143-155.

CÁRDENAS R., MARÍA L. Y RIVERA R., JOSÉ F. (2004). La teoría de la complejidad y su influencia en la escuela. *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*. Núm. 9. pp. 131-141.

COHEN, N. Y GÓMEZ R. G. (2019). *Metodología de la investigación, ¿para qué?: la producción de los datos y los diseños*. México: CLACSO.

COLELLA, G. G. (2011a), “Introducción a la idea de organización y complejidad en el pensamiento de Edgar Morin”, en Leonardo G. Rodríguez Zoya (coord.), *Exploraciones de la complejidad. Aproximación introductoria al pensamiento complejo y a la teoría de los sistemas complejos*. Buenos Aires: Centro Iberoamericano de Estudios en Comunicación, Información y Desarrollo.

CÓRDOVA, C. M. (2021). *Metodología de la investigación*. Trujillo: Universidad Católica de Trujillo.

Eslava Rincón J. y Puente Burgos C., A. P. (2003). *Análisis de las políticas públicas: Una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Centro de Proyectos para el Desarrollo. Cendex. ASS/ DT 003-03.

Gilli Juan José (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N° 61, pp. 39-63.

GUBA, E.G. (1990). *The paradigm dialog*. London. Editorial Sage.

HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ, C. Y BAPTISTA, L. M. (2010). *Metodología de la investigación. Quinta edición*. México: McGraw-Hill.

Hopenhayn, M. (2003), Necesidades humanas y desarrollo: un enfoque sistémico. En C. F. Toranzo-Roca (coord.), *Necesidades básico y desarrollo* (pp76-92). Santiago-Chile: Ilpes.

Jiménez Cabrera, Diego (2019). Corrupción, integración y regionalismo en las relaciones internacionales: una discusión de los sustentos de su necesidad causal. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 14, núm. 2, pp. 11-32, 2019.

LOPERA, E. et al. (2010). El método analítico como método natural Nómadas. *Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 25, núm. 1.

MBALLA L. V. (2017). *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*. México. MA Porrúa.

MBALLA, L. V. (2022). Experiencia en investigación: los avatares de mi camino hacia la generación, producción y difusión del conocimiento. *Nau Yuumak Avances de Investigación en Organizaciones y Gestión*. Volumen 1, Número 2. pp. 23-43.

MBALLA, L. V. HERNÁNDEZ, I., y DÁVALOS, V. (2022). “Principios de la complejidad: antídoto de la linealidad y del reduccionismo en la realidad organizacional”, en Mballa, L V et al. *Principios y sistemas de la complejidad en la realidad organizacional Tomo I: Abordaje teórico-conceptual y principios de la complejidad*. México: Plaza y Valdés.

MIER, R. (2002), “Complejidad: bosquejos para una antropología de la inestabilidad”, en Rafael Pérez-Taylor (comp.), *Antropología y complejidad*. Barcelona, Gedisa.

MILAGROS, E. R. (2019). Deconstrucción: un transmétodo rizomático transcomplejo en la transmodernidad, *Sinergias Educativas*, vol. 4, núm. 2, 2019.

Miranzo Díaz Javier (2018). Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*. N° 14, junio 2018, págs. 1-26.

MORIN, E. (1977), *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, Gedisa.

Parsons, T. et al. (1951). *Toward a General Theory of Action*. Cambridge: Harvard University Press.

- REYNOSO, C. (2007), *Edgar Morin y la complejidad: elementos para una crítica*. Buenos Aires: Grupo Antropocaos.
- RÍOS-OSORIO, L. A. (2010). Deconstrucción-construcción-reconstrucción de conceptos como ontología de la investigación científica. *Hechos Microbiol.* 1(2); 49-53.
- RIVERA, F. C. (2004). El imperativo categórico en la fundamentación de la metafísica de las costumbres”. *Revista Digital Universitaria*, vol. 5, núm. 11.
- ROMERO, P. C. (2007), “Paradigma de la complejidad, modelos científicos y conocimiento educativo”, *Ágora digital*, núm. 6.
- Taylor Wilder (1996). La problemática de la impunidad y su tratamiento en las naciones unidas - notas para la reflexión. *Revista IIDH*, Vol. 24, pp. 185-2013.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) is displayed in a bold, white, sans-serif font. The letters 'C', 'E', and 'U' are connected, and the 'B' is separate. The background of the cover features a photograph of a modern building with a tall, white, rectangular tower and a large, white, curved structure in the foreground. The sky is blue with scattered white clouds. The right side of the cover has a dark red background with a subtle, repeating pattern of white, stylized floral or scrollwork motifs.

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Combate à corrupção e impacto econômico-financeiro nas empresas: a experiência dos acordos de leniência no Brasil

The fight against corruption and the economic-financial impact on companies: the experience of leniency agreements in Brazil

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Mário Vinicius Claussen Spinelli

Stefany Silva Rocha

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Combate à corrupção e impacto econômico-financeiro nas empresas: a experiência dos acordos de leniência no Brasil*

The fight against corruption and the economic-financial impact on companies: the experience of leniency agreements in Brazil

Carlos Higino Ribeiro de Alencar**

Mário Vinicius Claussen Spinelli***

Stefany Silva Rocha****

Resumo

Introduziram-se os acordos de leniência anticorrupção no Brasil pela Lei n.º 12.846, de 2013, e, logo em seguida, tiveram grande aplicação em razão da Operação Lava Jato. Analisam-se, no presente artigo, esses acordos com base em dois aspectos: sua duração e seu impacto econômico-financeiro nas empresas participantes. Por meio da problemática proposta, buscou-se verificar se a negociação dos acordos de leniência teria demorado um tempo maior que o desejável e afetado, econômica e financeiramente, as empresas. As hipóteses são as de que a duração dos processos foi elevada, e que o impacto econômico-financeiro foi maior do que o esperado. Metodologicamente, utilizou-se pesquisa do tipo exploratória, com uma abordagem de pesquisa qualitativa, por meio de fontes primárias e secundárias, e aplicação dos métodos indutivo e dedutivo, além das técnicas de pesquisa legística e documental. A título de resultados, confirmaram-se as hipóteses levantadas. Nesse sentido, observou-se que os processos tiveram longa duração. Além disso, o impacto econômico-financeiro nas empresas foi maior do que o esperado, mesmo considerando a conjuntura econômica do país e do setor de infraestrutura. Dessa forma, há evidências de que as mudanças no arcabouço jurídico e a atuação dos órgãos competentes não atingiram o objetivo de combater a corrupção preservando a atividade econômica.

Palavras-chave: corrupção no Brasil; acordos de leniência; operação lava jato; leis anticorrupção; Petrobras.

Abstract

The anti-corruption leniency agreements were introduced in Brazil by the Act n° 12846/2013 and soon after, they had great enforcement due to the Operation Lava a Jato. This article analyzes these agreements under two aspects: their duration and their economic and financial impact on participating companies. It was possible to verify that (a) the duration of the processes was long, even considering Brazilian parameters of negotiated justice,

* Recebido em 17/10/2023
Aprovado em 23/08/2024

** Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub).
E-mail: carlos.higino.alencar@gmail.com

*** Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV).
E-mail: mario.spinelli@fgv.br

**** Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB).
E-mail: stefanyrocha95@gmail.com

and that (b) the economic and financial impact on companies was greater than expected, even considering the economic situation of the country and of the infrastructure sector. Thus, there is evidence that the changes in the legal framework and the actions of the competent bodies did not achieve the objective of combating corruption while preserving economic activity.

Keywords: corruption in Brazil; leniency agreements; operation lava jato; anti-corruption laws; Petrobras.

1 Introdução

Em “O velho e o mar”, de Ernest Hemingway, Santiago, um pescador cubano já idoso e doente, que há muito tempo não conseguia pescar, captura um enorme espadarte e empreende colossais esforços para conseguir trazê-lo a terra. Todavia, seu barco é cercado por tubarões e, quando consegue finalmente atracar, constata que o peixe havia sido devorado.

A luta contra a corrupção sempre representou grande desafio e foi cercada de grande complexidade no Brasil e no mundo. Segundo Fritzen e Dobel¹, há um emergente consenso político, analítico e normativo na comunidade internacional de que a corrupção sistêmica diminui as taxas de crescimento econômico, piora a qualidade do serviço público, traz enormes custos aos cidadãos, amplia a vulnerabilidade social e prejudica iniciativas cívicas e econômicas. Seus efeitos não se limitam, portanto, ao campo social, mas também prejudicam a livre concorrência e o ambiente dos negócios.

Assim, é possível perceber esforços para tornar o ambiente de negócios conduzido por práticas éticas, de forma que empresas, dentre outros aspectos, respeitem o meio ambiente, os direitos trabalhistas, as questões de gênero e raça e ajam de maneira proba em suas relações com o setor público. Isso representaria não somente uma visão kantiana, de agir, de maneira correta, pelo valor intrínseco da ação, mas também favoreceria um ambiente de maior eficiência e equidade.

Não deveríamos ter, todavia, uma visão “ludista”² dessa jornada. O combate à corrupção não pode ter como finalidade a destruição das empresas, *a priori*, embora essa possibilidade deva sempre estar sobre a mesa para empresas reincidentes contumazes ou criadas somente para atividades delituosas.³

A atividade empresarial acumula conhecimentos técnicos e de gestão que possuem relevante valor agregado. O grande desafio do combate à corrupção é preservar esses valores da empresa com uma mudança de comportamento quanto à corrupção, fazendo com que haja punição aos envolvidos e ressarcimento ao erário, mas que também se preserve o funcionamento da organização, com a manutenção dos empregos, o pagamento dos tributos e o menor impacto possível na cadeia econômica.

Os acordos de leniência anticorrupção têm esse aspecto em sua origem. Surgidos nos Estados Unidos, ao final da década de 1970, com o *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA, pretendiam provocar transformações nas empresas, com a aplicação de multas e a substituição de diretores e funcionários corruptores, mas permitindo que as empresas continuassem sua atividade, em um novo patamar ético.

¹ FRITZEN, S. A.; DOBEL, J. P. Transforming Corrupt Systems: What Have We Learned? *Public Integrity*, [s. l.], v. 20, p. S60–S73, 2018. Supl. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1461172>. Acesso em: 17 mar. 2022.

² Os trabalhadores desse movimento, do início da Revolução Industrial na Inglaterra, achavam que deveriam destruir as máquinas, pois seriam as culpadas pela perda de seus empregos.

³ Nesse sentido, é marcante que, embora a Lei n.º 12.846, de 2013, preveja até mesmo a dissolução compulsória da pessoa jurídica, essa é uma penalidade que se aplica somente quando comprovado: I – ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou II – ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados, conforme art. 19, IV, § 1º. Em situações criminosas, frequentes em casos de corrupção, muitas empresas são criadas somente para “lavagem de dinheiro”. Nesses casos, esse fechamento deve ser aplicado *ab initio*.

Os acordos de leniência anticorrupção, por surgirem no direito norte-americano, estão incluídos no contexto da *common law*, em que a negociação é utilizada de forma predominante para a solução dos casos, tanto na instância civil como na penal. Esse padrão de sanção negociada, ao buscar agilidade na prestação jurisdicional, visa oferecer uma solução rápida para o problema, evitando que a empresa sofra uma crise de credibilidade prolongada, o que pode afetar, de maneira relevante, sua situação econômico-financeira.

Em mercados onde a informação flui de maneira rápida, com agentes que ajustam suas decisões de investimentos com base nas expectativas quanto ao desempenho de países e empresas, a demora na resolução de problemas pode provocar incertezas quanto à viabilidade de sua solução, podendo gerar um *overshooting*, *i.e.*, um peso excessivo da sanção, em razão de diversos fatores, como a indefinição sobre o tamanho real do problema, sobre quem recairá o custo e, ao final, se a solução permitirá a continuidade da empresa. Dessa forma, pode haver um ônus maior no curto prazo do que seria a reparação justa em razão da falta cometida. Em alguns casos, isso pode, inclusive, inviabilizar a própria existência da empresa.

O conceito de responsabilizar empresas que pratiquem atos de corrupção refere-se à Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que disciplinou a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos praticados contra a administração pública. A mesma norma estabeleceu a possibilidade de celebração de acordos de leniência com tais pessoas jurídicas, desde que dessa colaboração resultem a identificação dos envolvidos na infração e a obtenção célere de informações que comprovem o ilícito.

Na sequência da aprovação da Lei Anticorrupção brasileira, um grande esquema de corrupção foi desvendado no país, por meio de uma ação popularmente conhecida como Operação Lava Jato (OLJ), que, entre 2014 e 2021, investigou dezenas de empresas construtoras e sua relação com o poder público e da qual resultou a celebração de inúmeros acordos de leniência.

A avaliação de aspectos referentes ao tempo utilizado para a celebração de tais acordos e os efeitos disso na própria sobrevivência das empresas são importantes para que se possa verificar se o modelo utilizado no país foi o mais adequado ou se acabou onerando, desproporcionalmente, os envolvidos.

Considerando a magnitude da OLJ, os valores bilionários acordados, a relevância econômica e social da indústria da construção civil e o pioneirismo da operação em relação à celebração de acordos de leniência anticorrupção, as empresas envolvidas foram selecionadas como amostra representativa para o presente estudo.

Assim, buscou-se verificar se a negociação dos acordos de leniência teria demorado um tempo maior que o desejável e afetado, econômica e financeiramente, de forma excessiva, as empresas. Diante da problemática exposta, pretende-se, no presente artigo, responder a duas questões centrais: se houve uma duração razoável dos processos de acordos de leniência e se o impacto econômico-financeiro nas empresas que assinaram acordos de leniência no âmbito OLJ, tendo em vista a conjuntura econômica do país e do setor de infraestrutura e dado o objetivo de preservação da atividade econômica, foi adequado.

As hipóteses levantadas são as de que (a) a duração dos processos foi elevada, mesmo se tomarmos por base parâmetros brasileiros de justiça negociada, e que (b) o impacto econômico-financeiro foi maior do que o esperado.

Metodologicamente, o presente artigo se baseou em uma pesquisa exploratória, quanto ao tipo, com pesquisa qualitativa, quanto à abordagem, por meio de fontes primárias e secundárias, aplicando-se os métodos indutivo e dedutivo, além das técnicas de pesquisa legística — com foco na Lei n.º 12.846/2013 — e documental, tomando como amostra a coleta de informações de 18 empresas de construção ou *holdings* de construtoras incluídas em acordos de leniência envolvidas na OLJ. Aplicou-se um recorte temporal de seis anos, analisados sob uma divisão em três períodos específicos: o primeiro de 2012 a 2014, anos anteriores à OLJ; o segundo período, de 2015 a 2016, fase em que a OLJ já havia eclodido e estava em curso, conside-

rando a razoabilidade de dois anos para a duração das negociações; e o último período, de 2017 a 2018, já sinalizada como uma fase que extrapola a razoável duração do processo.

A título de resultados, preliminarmente, pontua-se que, embora outros fatores possam ter contribuído para uma deterioração da situação das empresas envolvidas na OLJ, entende-se que, em uma economia onde a credibilidade é fator fundamental para a tomada de decisões, a duração elevada de acordos de leniência influi na formação de expectativas, o que impacta, diretamente, nos efeitos gerados nessas empresas.

2 Duração razoável do processo e preservação da empresa

Destaca-se que, embora não seja o foco do presente trabalho, tanto a duração razoável do processo como a preservação da empresa eram princípios incorporados pelo Direito brasileiro, muito antes da entrada em vigor da Lei Anticorrupção.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969, incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992, já trazia a duração razoável do processo como um direito e garantia, nos arts. 7 e 8. A Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, incluiu esse direito no art. 5º, LXXVIII, da Constituição brasileira, garantindo que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”.

Já o Princípio da Preservação da empresa vem sendo defendido por especialistas em Direito Comercial há certo tempo no ordenamento jurídico brasileiro e é expressamente mencionado no art. 75 da Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, a Lei de Falência e Recuperação de Empresas.

A respeito do aspecto específico anticorrupção, asseverou-se, por meio da Mensagem n.º 52, de 2010, que enviou ao Congresso o Projeto de Lei n.º 6.826, de 2010, que originou a mencionada lei, que “19. [...] a proposta leva em consideração os princípios da conservação da empresa e da manutenção das relações trabalhistas ao estabelecer as sanções administrativas e civis [...]”. Os acordos de leniência não constavam do projeto inicial, mas foram incluídos pelo Congresso Nacional, durante o trâmite da matéria.

3 Reputação e duração do processo

A reputação tem um valor objetivo e crucial para as empresas. Pesquisa realizada em 2019 pela *AMO Strategic Advisors*, com 1.611 companhias dos 15 maiores mercados financeiros do Mundo, identificou que 35,3% do valor de mercado delas correspondia, justamente, à sua reputação⁴; ou seja, a reputação representava mais de um terço de seu valor de mercado. Trata-se, portanto, de um ativo absolutamente valioso na esfera empresarial. A confiança de investidores, portadores de ações, fornecedores, bancos, consumidores e os demais que interagem com a empresa influencia, de maneira decisiva, seu valor e suas possibilidades de negócios.

⁴ COLE, S. *What price reputation?* Corporate Reputation Value Drivers: a global report by AMO. Disponível em: https://www.reputationdividend.com/files/6415/6215/6989/RD_AMO_GLOBAL_REP_VALUE_030719.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

Há estudos sobre as perdas reputacionais, classificando-as como sanções privadas, que se somam às sanções aplicadas pelos órgãos públicos.⁵⁻⁶⁻⁷ Com base em tais reflexões, a demora na celebração de acordos de leniência pode ter sido um fator a determinar que as empresas, além de terem sofrido as penalidades legais, por meio dos acordos celebrados, tenham sofrido sanções reputacionais excessivas, não consideradas durante a negociação da leniência. A respeito disso, salienta-se que alguns autores⁸ defendem, inclusive, o argumento de que as sanções informais poderiam, inclusive, substituir as sanções formais, em decorrência da perda de posição, autoridade e valor pelas empresas, elementos dissuasivos dos comportamentos indesejáveis.

A literatura trata de dois tipos de penalidades informais. O primeiro, uma punição consciente e intencional de um infrator por membros de uma comunidade. O segundo decorre da perda de reputação.⁹ Apesar da diferenciação, ambas são consideradas, *a priori*, como de natureza reputacional.

O valor reputacional é principalmente caro àquelas pessoas físicas ou jurídicas que negociam produtos ou prestam serviços em uma escala que comporta divulgação mais ampla. Credibilidade é um elemento fundamental para o mundo dos negócios.

Uma crise reputacional pode se refletir de várias maneiras, fazendo com que a empresa perca clientes e investidores. A crise reputacional pode, também, criar uma crise creditícia, em relação a fornecedores e bancos. Muitos fornecedores vendem insumos ou prestam serviços considerando a condição de recebimento posterior. Quando a crise reputacional se instala, normalmente esses prazos encurtam, ou, inclusive, são reduzidos a zero, pelo temor da inadimplência. Quanto aos bancos, esses têm um dever de vigilância, devendo rever a nota de crédito de uma pessoa natural ou jurídica sempre que um fato notório afeta sua credibilidade.

Conforme mencionado, o ônus reputacional é, portanto, um elemento fundamental que influencia a estratégia jurídica da empresa. Em uma situação em que há a possibilidade da leniência com relação a sanções, como no caso da prática de atos lesivos à Administração, previstos na Lei n.º 12.846, de 2013, a empresa terá de decidir entre litigar e buscar um acordo. Caso a opção pela litigância consiga postergar o pagamento de valores sem atrapalhar o funcionamento da empresa em curto e médio prazo, provavelmente será essa a opção preferencial. Mesmo no caso de optar pela tentativa de acordo, a demora no processo de negociação também é influenciada pela perda reputacional durante o processo. Assim, quanto maior o potencial de perda reputacional durante a litigância e o processo de negociação, maior tende a ser a busca por um acordo rápido pela empresa.

A mensuração da questão reputacional na decisão de litigar e no tempo de duração do acordo são assuntos que fogem do escopo do presente trabalho. O intuito é somente apontar que esse é um elemento central para a tomada de decisão pela empresa.

No caso do Brasil, pontua-se que houve uma mudança de atuação da Administração Pública, de iniciativa da CGU, inclusive anterior à OLJ, fundamental para mudar a opção pela litigância procrastinatória como principal alternativa a ser considerada pelas empresas em casos de corrupção. Essa mudança diz respeito à aplicação das penalidades proibitivas de contratação com o poder público — declaração de inidoneidade e

⁵ IACOBUCCI, E. M. On the interaction between legal and reputational sanctions. *The Journal of Legal Studies*, [s. l.], v. 43, n. 1, p. 189–207, 2014.

⁶ ALEXANDER, C. R. On the nature of the reputational penalty for corporate crime: Evidence. *The Journal of Law and Economics*, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 489–526, 1999.

⁷ POLINSKY, A. M.; RUBINFELD, D. L. The deterrent effects of settlements and trials. *International Review of Law and Economics*, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 109–116, 1988. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0144-8188\(88\)90019-1](https://doi.org/10.1016/0144-8188(88)90019-1). Acesso em: 21 maio 2022.

⁸ IACOBUCCI, E. M. On the interaction between legal and reputational sanctions. *The Journal of Legal Studies*, [s. l.], v. 43, n. 1, p. 189–207, 2014.

⁹ IACOBUCCI, E. M. On the interaction between legal and reputational sanctions. *The Journal of Legal Studies*, [s. l.], v. 43, n. 1, p. 189–207, 2014.

suspensão — que impedem as empresas sancionadas de firmar contratos com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como com suas entidades vinculadas.

Embora prevista na Lei n.º 8.666 desde sua redação inicial em 1993, essa sanção, até então, não havia sido amplamente utilizada. Em dois casos específicos, todavia, a Controladoria-Geral da União (CGU) conduziu processos administrativos céleres e declarou inidôneas duas grandes empresas de infraestrutura: a Gautama, em 2007, e a Delta, em 2012. Ambas faliram após decretada a sanção de inidoneidade. Embora não se conclua que isso tenha sido suficiente para, em outras situações, garantir acordos de leniência céleres, pelo menos sinalizou que a negociação deveria ser considerada como uma opção pelas empresas.

A aplicação dessas penalidades era bem rápida, ao contrário dos processos de reparação de danos, justamente porque as hipóteses para sua utilização se baseiam em descrições de condutas com teor amplo, pois, conforme previsto no art. 88, II e III, da Lei n.º 8.666, de 1993, as empresas são declaradas inidôneas por terem “[...] praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação” ou por demonstrarem “[...] não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados”. Essa tipificação “aberta” foi mantida pela nova lei de licitações e contratos brasileira, a Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

No caso das empresas envolvidas na OLJ, muitas delas optaram pela negociação de acordos de leniência justamente para evitar, além de danos reputacionais, a declaração de inidoneidade e o consequente impedimento de celebrar contratos com a Administração Pública. Ocorre, no entanto, que há indícios de que os acordos levaram um tempo excessivo para sua celebração. E essa demora na negociação dos acordos de leniência pode ter ocorrido tanto em função de aspectos ligados às empresas como ao setor público.

Pela parte das empresas, a falta de tradição jurídica empresarial brasileira na celebração de acordos pode ter refletido, por exemplo, na dúvida sobre a opção da litigância procrastinatória e nos parâmetros claros de ressarcimento e multa, caso fosse celebrado o acordo. Da parte do setor público, divergências sobre a delimitação da competência de atuação de cada órgão nos acordos, gerando uma disputa entre CGU, Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da União¹⁰⁻¹¹, bem como pontos vinculados ao ambiente político¹², provavelmente, contribuíram para que se chegasse a resultados mais lentos.

O marco normativo não depende somente da edição de leis e atos infralegais, mas de como essas normas serão aplicadas pela Administração e julgadas pelo Poder Judiciário. Nesse contexto emerge a hipótese de que pode não ter havido um amadurecimento do marco normativo que permitisse a celebração rápida de acordos, fazendo com que as empresas incorressem em grandes perdas.

4 Prazos de negociação dos acordos de leniência na Operação Lava Jato

O primeiro ponto que emerge é o de se avaliar se realmente houve uma demora excessiva nas negociações dos acordos de leniência no Brasil. Para se verificar essa primeira hipótese, optou-se por se fazer uma

¹⁰ VARELLA, Marcelo Dias; ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; VIANNA, Marcelo Pontes. Quando mais é menos: arranjos institucionais e acordos de leniência anticorrupção no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, v. 59, n. 233, p. 35-59, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p35. Acesso em: 21 maio 2023.

¹¹ SANTANA, A. C. C. *Corrupção e consensualismo*: os acordos de leniência sob a ótica da concertação administrativa interorgânica. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042021-200702/pt-br.php>. Acesso em: 21 maio 2022.

¹² O processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff gerou resistências para mudanças que propusessem aperfeiçoamentos aos acordos de leniência. Sob muitos aspectos, o debate foi contaminado por uma visão de que esse seria um movimento de salvamento das empresas para auxiliar em uma solução para a crise política. Sobre o *impeachment* ver o trabalho de Falcão, Arguelhes e Pereira (2017). FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; PEREIRA, T. *Impeachment de Dilma Rousseff*: entre o Congresso e o Supremo. Belo Horizonte: Casa do Direito; FGV Direito Rio, 2017.

comparação entre os acordos de leniência anticorrupção e os acordos de leniência de defesa da concorrência no Brasil. Esses últimos possuem maior tradição no País, sendo experiência pioneira de Direito negocial.

Para se ter uma comparação mais adequada, foram escolhidos os acordos de leniência do CADE instaurados a partir de 2015, data em que se iniciaram as investigações da OLJ. Destaca-se, também, que a sistemática no CADE é um pouco distinta. Os acordos do CADE são celebrados por sua Superintendência-Geral e julgados por seu Tribunal, composto por conselheiros. No plano anticorrupção, a celebração é considerada a etapa final; enquanto, no CADE, isso ocorre no julgamento por seus conselheiros.

Nas Tabelas 1 e 2, apresentam-se o tempo de duração, os valores dos acordos de leniência brasileiros da OLJ e os valores dos acordos de leniência de defesa da concorrência.

Conforme a Tabela 1, verifica-se que o prazo médio dos acordos de leniência do CADE foi de 1.119 dias.

Já os acordos anticorrupção brasileiros, no âmbito da OLJ, tiveram duração média de 1.476 dias. Comparativamente, a média de duração dos acordos brasileiros anticorrupção foi 32% superior à dos acordos do CADE (357 dias em média, ou seja, quase um ano a mais).

Um aspecto relevante é que as ações do CADE não têm o condão de bloquear a atividade da empresa no curto prazo. Já em relação aos acordos de leniência anticorrupção, essa realidade está presente, em razão da possibilidade de proibição de contratação, pela decretação de inidoneidade ou pela suspensão do direito de contratar. Dessa maneira, a celeridade nos acordos anticorrupção deveria ser ainda maior do que naqueles de defesa da concorrência.

Tabela 1 – acordos de leniência do CADE (instaurados a partir de 2015)

EMPRESA	Nº DO PROCESSO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA	JULGAMENTO	PRAZO (EM DIAS)
Associação Nacional dos Fabricantes de Rolos Refratários ANAFAR Cerâmicas e Velas de Ignição NGK do Brasil Ltda. Certécnica Cerâmicas Técnicas, Indústria, Comércio e Representações Ltda. Estiva Refratários Especiais Ltda. Fábio Reis Representações Ltda. Incer Indústria Nacional de Cerâmica Ltda. Refratários Paulista Indústria e Comércio Ltda.	08700.004627/2015-49	29-jun-15	22-nov-17	877
Autoliv do Brasil Ltda. Takata Brasil S.A	08700.004631/2015-15	29-jun-15	06-set-17	800
Nada consta	08700.004629/2015-38	24-set-15	13-jun-18	993
Corning Incorporated. “Corning” NGK Insulators Ltd.	08700.009167/2015-45	17-dez-15	16-out-19	1399

EMPRESA	Nº DO PROCESSO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA	JULGAMENTO	PRAZO (EM DIAS)
NSK Brasil Ltda. NSK Ltd NSK Europe Ltd Tetsuo Hirai Shigeyuki Suzuki Kazutaka Motoda Masanao Imori JTEKT Corporation JTEKT Automotiva Brasil Ltda. NSK Brasil Ltda. Showa Corporation Showa do Brasil Ltda TRW Automotive Ltda Yamada Manufacturing Co.	08700.003735/2015-02	24-abr-15	13-fev-19	1391
BR Plásticos Indústria Ltda. Indústria e Comércio de Plásticos Majestic Ltda. Pilaplast Indústria e Comércio de Plásticos Ltda. Bianchini Indústria de Plásticos Ltda. TWB Indústria e Comércio de Produtos Plásticos LTDA Nasato Indústria de Plásticos Eireli, Tigre S.A - Tubos e Conexões	08700.001422/2017-73	14-mar-17	23-set-20	1289
Faurecia Emissions Control Technologies do Brasil S.A. Magneti Marelli Sistemas Automotivos Indústria e Comércio Ltda. (“Magneti Marelli”) Tenneco Brasil Ltda.	08700.001486/2017-74	16-mai-17	26-ago-20	1198
Basso S.A. Mahle Metal Leve S.A TRW Automotive Ltda. Valbras Industria e Comercio Ltda.	08700.002904/2017-41	19-jun-17	18-mar-20	1003
Média de duração das negociações (em dias)				1119

Fonte: Conselho Administrativo de Defesa Econômica do Ministério da Justiça e da Segurança Pública

Tabela 2 – tempo de duração e valores dos acordos de leniência brasileiros da OLJ

EMPRESA	DATA DA INSTAURAÇÃO DO PAR	DATA DA CELEBRAÇÃO DO ACORDO	DURAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO DO ACORDO (em dias)	VALOR ACORDADO (em reais)	VALOR ACORDADO (em dólares dos EUA)¹³
OAS	03/12/2014	14/11/2019	1807	R\$ 1.929.257.982,37	US\$ 461.202.931,41

¹³ Valor convertido em dólar (venda) da cotação da data do acordo.

EMPRESA	DATA DA INSTAURAÇÃO DO PAR	DATA DA CELEBRAÇÃO DO ACORDO	DURAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO DO ACORDO (em dias)	VALOR ACORDADO (em reais)	VALOR ACORDADO (em dólares dos EUA) ¹³
Nova Participações S/A	03/12/2014	12/11/2019	1805	R\$ 516.301.313,70	US\$ 123.647.215,66
UTC Participações S/A	03/12/2014	10/07/2017	950	R\$ 574.658.165,21	US\$ 176.005.563,62
Camargo Corréa**	03/12/2014	31/07/2019	1701	R\$ 1.396.128.459,76	US\$ 370.827.501,33
Andrade Gutierrez**	11/03/2015	18/12/2018	1378	R\$ 1.489.361.135,28	US\$ 381.916.848,80
Odebrecht**	11/03/2015	09/07/2018	1215	R\$ 2.727.239.997,64	US\$ 704.858.884,95
Média de duração das negociações (em dias)			1476		

Fonte: Controladoria-Geral da União (2022).

Conforme esses resultados, o prazo de duração dos acordos de leniência anticorrupção no Brasil foi elevado em relação aos celebrados no campo da defesa da concorrência. Isso pode ser um indicativo de que o marco normativo brasileiro não estava adequadamente preparado para permitir a negociação e a celebração rápidas de acordos de leniência anticorrupção.

A segunda hipótese deste artigo diz respeito ao excessivo impacto econômico-financeiro nas empresas que assinaram acordos de leniência no âmbito da OLJ, o que passa a ser analisado a partir desse ponto. Analisa-se esse impacto em duas etapas. Primeiramente, tratar-se-á da relevância da OLJ e de sua correlação com o setor da construção civil para, em seguida, abordarem-se os indicadores que permitem verificar os impactos nas empresas dos acordos de leniência.

5 A Operação Lava Jato e o setor da construção civil

Para entender a escolha da amostra de empresas, é preciso, preliminarmente, contextualizar o que foi a OLJ e qual a importância do setor da construção civil no Brasil.

Ressalta-se que, embora a operação seja em grande parte ligada à Petrobras, no Brasil ela atuou, predominantemente, em face das empresas de infraestrutura, suas grandes fornecedoras. Destaca-se o fato de que, quando se usa o termo “Operação Lava Jato”, pretende-se uma simplificação de todo esse contexto para fins didáticos. Essa nomenclatura foi utilizada, principalmente, pelos membros do Ministério Público Federal, que se concentraram em ações judiciais, sobretudo penais, mas também civis. Os acordos de leniência, nesse caso, são de competência, conforme a Lei Anticorrupção brasileira, da CGU, que — seja ressaltado — não utilizava essa nomenclatura, especialmente porque ela dizia respeito, em seus primórdios, a uma investigação criminal contra lavagem de dinheiro em um posto de gasolina que possuía uma estação de lavagem expressa de veículos — “lava a jato” — em Brasília, matéria estranha à CGU. Houve, todavia, uma harmonização de atuação entre a CGU e o Ministério Público, de tal sorte que ambos participaram da assinatura dos acordos. A notoriedade da operação, nesses termos, faz com que os acordos de leniência sejam tratados como peça central da OLJ, mesmo com essas ressalvas.

5.1 A Operação Lava a Jato

Teve início em março de 2014 a investigação que veio a ficar conhecida como “Operação Lava a Jato” (OLJ). Apesar da referência à Capital do Brasil, conduziram-se as investigações iniciais pelo Ministério Público Federal, em Curitiba. A OLJ durou até 2021 e teve diversos desdobramentos, tendo sido dividida em dezenas de fases, e tido vários desmembramentos, com remessa dos autos para varas da Justiça Federal de outros Estados. A OLJ apontou uma série de irregularidades na Petrobras, maior estatal do País, como em outros ramos do setor público, e apontou o envolvimento de grandes empresas construtoras brasileiras, bem como operadores financeiros e agentes políticos.¹⁴⁻¹⁵

A OLJ acumulou, no primeiro momento, vários resultados incomuns para investigações ligadas à corrupção. Em 2021, o Ministério Público Federal indicou ter havido, na 1ª instância, em varas da Justiça Federal em Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo, 243 denúncias apresentadas, 361 condenados em 1ª e 2ª instâncias, 399 acordos de colaboração e 28 acordos de leniência. Quanto aos valores, o MPF alega terem sido devolvidos aos cofres públicos, incluídas tanto a empresa Petrobras como a União, cerca de R\$ 4,3 bilhões, além de R\$ 2,1 bilhões em valores previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de colaboração e R\$ 12,7 bilhões em valores previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de leniência.¹⁶

Haja vista a importância dessa investigação para a realidade nacional, foram muitos os estudos que abordaram aspectos da OLJ, porém a maioria com foco na Petrobras, julgada, no Brasil, como vítima na OLJ.¹⁷⁻¹⁸⁻¹⁹⁻²⁰ Nesse sentido, destaca-se o estudo de Bastos, Rosa e Pimenta²¹, com o objetivo de analisar os impactos na Petrobras, tanto da OLJ quanto da crise mundial do petróleo, com base na percepção do mercado e na situação financeira da empresa. Os resultados apontaram uma piora na saúde financeira da Petrobras, decorrente tanto da crise mundial do petróleo como da OLJ.

Conforme já se mencionou, o acordo de leniência anticorrupção surgiu com a Lei Anticorrupção, sendo um “ato convencional” em que, preenchidos certos requisitos, permitir-se-ia que a Administração Pública e a pessoa jurídica ajustassem uma diminuição das penalidades possíveis decorrentes de atos ilícitos e dolosos.²² A CGU detém competência exclusiva para celebrar acordos de leniência com empresas investigadas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública federal, bem como nos casos de suborno transnacional.²³

¹⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato: entenda o caso*. Brasília: MPF, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 5 jun. 2021.

¹⁵ OTOBONI, J.; FREIRE, D. Relembra todas as 79 fases da operação Lava Jato, que chegou ao fim. *CNN Brasil*, 7 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/03/07/seis-anos-da-lava-jato-relembra-todas-as-fases-da-operacao>. Acesso em: 5 jun. 2021.

¹⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato: entenda o caso*. Brasília: MPF, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 5 jun. 2021.

¹⁷ ALMEIDA, M. D. *et al.* Efeitos das denúncias sobre crimes corporativos no valor das empresas. *Brazilian Journal of Development*, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 31872–31893, 2021.

¹⁸ BASTOS, E. de S.; ROSA, M. P. da; PIMENTA, M. M. Os impactos da Operação Lava a Jato e da crise internacional do petróleo nos retornos anormais e indicadores contábeis da Petrobras 2012-2015. *Pensar Contábil*, [s. l.], v. 18, n. 67, 2017.

¹⁹ TORGA, E. M. M. F. *et al.* Os Efeitos da Operação Lava Jato no Mercado de Capitais Brasileiro: o caso Petrobras. *RAM: Revista de Administração Mackenzie*, [s. l.], v. 22, n. 2, 2021.

²⁰ VILELA, E. H. P. *et al.* A Petrobras após os escândalos de corrupção da operação Lava-Jato: uma análise do valor da empresa até 2016. *Desenvolve: Revista de Gestão do Unilasalle*, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 09–26, 2018.

²¹ BASTOS, E. de S.; ROSA, M. P. da; PIMENTA, M. M. Os impactos da Operação Lava a Jato e da crise internacional do petróleo nos retornos anormais e indicadores contábeis da Petrobras 2012-2015. *Pensar Contábil*, [s. l.], v. 18, n. 67, 2017.

²² ZOCKUN, M. Vinculação e discricionariedade no Acordo de Leniência. *Revista Columistas Direito do Estado*, [s. l.], n. 142, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/columistas/Mauricio-Zockun/vinculacao-e-discricionariedade-no-acordo-de-leniencia>. Acesso em: 14 jun. 2021.

²³ BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acordo de Leniência*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/acordo-leniencia>. Acesso em: 5 jun. 2021.

Nesse sentido, desde o início da vigência da Lei Anticorrupção até 2022, foram celebrados 18 acordos de leniência pela CGU²⁴, que totalizaram R\$ 15,55 bilhões. Com relação às empresas envolvidas na OLJ, nesse período, foram celebrados 13 acordos, que totalizaram R\$ 14,65 bilhões. Assim, a OLJ representou 72,22% dos acordos realizados e cerca de 94,20% do valor total pactuado, o que evidencia sua relevância no panorama dos acordos de leniência anticorrupção no Brasil.

5.2 O setor de construção civil

Conforme mencionado, o fluxo dos problemas de corrupção ocorreu em grande parte mediante pagamentos ilícitos a fornecedores da Petrobras, grande parte deles da indústria da construção.

É preciso, assim, realizar breve análise sobre a representatividade desse setor, até mesmo por sua utilização como referência para comparação do desempenho das empresas que compõem a amostra. É importante perceber que o setor teve uma queda de seu produto maior do que a queda do PIB brasileiro, mas que, mesmo assim, esse desempenho ainda foi melhor do que o desempenho das empresas da OLJ estudadas na amostra.

A indústria da construção representava, em 2018, 4% do valor adicionado bruto da economia brasileira e empregava cerca de 7,30% da população total ocupada no Brasil.²⁵ Mesmo com a relevância desses valores, destaca-se que o setor apresentou perdas no período de negociação dos acordos de leniência, pois, em 2014, representava 6,2% do valor adicionado bruto e empregava 8,67% da população total ocupada. Em 2018, a Indústria da Construção obteve cerca de R\$ 290 bilhões de reais em receita bruta.

A indústria da construção compreende três setores: 1) construção de edifícios; 2) obras de infraestrutura e 3) serviços especializados para construção, segundo a divisão do Código Nacional de Atividade Econômica (CNAE), realizada pela Comissão Nacional de Classificação (CONCLA). Construção de edifícios compreende a edificação de prédios e a incorporação de empreendimentos imobiliários e representa 45,77% da receita bruta obtida pela indústria da construção no Brasil.²⁶ O segundo setor abrange as obras de infraestrutura, tais como estradas, pontes, túneis, ferrovias, metrô, pistas de aeroportos, portos e projetos de abastecimento de água, sistemas de irrigação, sistemas de esgoto, instalações industriais, redes de transporte por dutos e linhas de eletricidade, instalações esportivas, entre outros, e representa 30,94% da receita bruta total da construção.²⁷ O terceiro setor abarca a execução de partes de edifícios ou obras de infraestrutura, tais como a preparação do terreno para construção, a instalação de materiais e equipamentos necessários ao funcionamento do imóvel e as obras de acabamento, e representa 23,28% do total de receita bruta adquirida pela construção.

Embora a OLJ tenha tido um efeito mais direto nas obras de infraestrutura e serviços especializados para construção, há de se considerar que várias empresas também tinham controladas que atuavam na construção de edifícios. Dessa maneira, o desempenho da indústria de construção é tomado como fator relevante para a comparação do desempenho das empresas.

Ademais, é importante destacar, dados os números, a importância da indústria da construção, tanto como parcela do produto interno como na geração de empregos, e esse foi um dos setores mais afetados pela OLJ.

²⁴ A divergência entre a quantidade de acordos de leniência indicados pelo MPF e pela CGU decorre da inclusão de diversas subsidiárias nos números indicados pelo MPF.

²⁵ CÂMARA BRASILEIRA DA CONSTRUÇÃO. *Banco de dados*. 2021. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/home/>. Acesso em: 9 jun. 2021.

²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Anual da Indústria da Construção*. Rio de Janeiro: Biblioteca do IBGE, 2018. p. 01-35

²⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Anual da Indústria da Construção*. Rio de Janeiro: Biblioteca do IBGE, 2018. p. 01-35

6 Indicadores, análise das demonstrações contábeis e impacto econômico-financeiro

Para se compreender o impacto econômico-financeiro da OLJ nas empresas, é preciso, preliminarmente, explicar os indicadores utilizáveis nesse contexto para, em seguida, apresentar-se a metodologia de escolha das empresas que compõem a amostra.

A análise das demonstrações contábeis demonstra que a duração excessiva das negociações dos acordos de leniência parece ter afetado, de forma excessiva, econômica e financeiramente, as empresas investigadas. Os dados revelam que vários fatores afetaram o desempenho das empresas, tais como a diminuição do investimento em infraestrutura e a conjuntura econômica. Ao se estudar, porém, o comportamento dos dados contábeis, conseguiu-se isolar esses efeitos, ao se concluir que as consequências foram maiores do que o esperado para a conjuntura econômica, quando comparadas com o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em geral e do setor da construção civil, especificamente.

6.1 Indicadores de desempenho econômico-financeiro

O impacto econômico-financeiro nas empresas envolvidas na OLJ é um ponto central para testar a hipótese de que a demora para a celebração dos acordos de leniência afetou, de modo excessivo, econômica e financeiramente, as empresas investigadas.

O mencionado estudo de Bastos, Rosa e Pimenta²⁸ utilizou vários indicadores para verificar a situação financeira da Petrobras, ante a crise do Petróleo e consequências da OLJ. É fundamental nessa etapa, todavia, explicar a posição da Petrobras como vítima no caso dos problemas de corrupção identificados, considerando tratar-se de empresa estatal, sociedade de economia mista, controlada pelo governo federal, e que teria sido utilizada para o pagamento de contratos que deram margem a práticas corruptas. Inclusive, chegou a ingressar no polo ativo de ações de ressarcimento. Assim, no Brasil, os acordos de leniência foram firmados, essencialmente, com empresas de infraestrutura, que atuavam como fornecedoras da Petrobras e de outros órgãos e empresas governamentais.

Para entender melhor a análise do impacto da OLJ nessas empresas, é relevante que se explique a importância de alguns conceitos fundamentais das demonstrações contábeis.

A receita de uma empresa é definida, contabilmente, como “[...] aumentos nos ativos, ou reduções nos passivos, que resultam em aumento no patrimônio líquido, exceto aqueles referentes a contribuições de detentores de direitos sobre o patrimônio²⁹”. Simplificadamente, a receita é composta pelas vendas de bens ou serviços realizados em determinado exercício social.³⁰

Em relação à receita líquida, consideram-se deduções como impostos indiretos, descontos, devoluções de mercadorias, entre outros. Uma diminuição no volume de receita líquida indica que a empresa possa ter vendido ou prestado menos serviços no período de competência apurado.

Quando se trata das construtoras investigadas, há um grande percentual de receitas advindas de prestação de serviços ao poder público. Nesse caso, a deflagração da OLJ gerou tanto a interrupção de serviços em andamento quanto a suspensão de novas licitações e novos investimentos estruturais, como evidência a redução dos investimentos em infraestrutura em mais de 50 bilhões, de 2014 a 2017.

²⁸ BASTOS, E. de S.; ROSA, M. P. da; PIMENTA, M. M. Os impactos da Operação Lava a Jato e da crise internacional do petróleo nos retornos anormais e indicadores contábeis da Petrobras 2012-2015. *Pensar Contábil*, [s. l.], v. 18, n. 67, 2017.

²⁹ COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. *CPC-00 (R2): estrutura conceitual para relatório financeiro*. 2019. Disponível em: [http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00\(R2\).pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00(R2).pdf). Acesso em: 1 nov. 2021.

³⁰ ASSAF NETO, A. *Estruturas e análise de balanços: um enfoque econômico-financeiro*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 84.

Assaf Neto preceitua que o lucro operacional legítimo se origina das decisões de investimento de ativo, exclusivamente.³¹ O lucro líquido é calculado com base no resultado operacional, deduzindo despesas e receitas financeiras e impostos e contribuições sobre o lucro.³² Salienta-se que apenas a ocorrência de lucro líquido não garante o sucesso da empresa, uma vez que é necessário que o resultado supra as expectativas de retorno das variadas fontes de capital, ou seja, juros de credores e retorno do capital mínimo esperado pelos acionistas.

As empresas são alvo de incidência de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), ambos sobre o lucro efetivo apurado (Lucro real) ou sobre o percentual de lucro estipulado (Lucro presumido).³³

A diminuição das receitas das construtoras opera uma conseqüente diminuição do lucro apurado pelas empresas, o que diminui os valores apurados e recolhidos de IRPJ e CSLL, ou seja, *a priori*, o impacto causado pela OLJ refletiu, não somente, nas empresas-alvo, mas também no recolhimento de tributos da União.

O ativo é o “[...] recurso econômico presente controlado pela entidade como resultado de eventos passados”.³⁴ O ativo se constitui nos bens e direitos da empresa. Adicionalmente, Assaf Neto³⁵ postula que as empresas são avaliadas por intermédio de duas grandes decisões, as de investimento, ou seja, a aplicação dos recursos angariados, apurados no ativo, e as de financiamento, ou seja, a captação de recursos financeiros, transparecido no passivo e patrimônio líquido. Dessa maneira, o ativo representa o montante de investimento feito pela empresa, e sua diminuição constitui um sinal de desinvestimentos e desfazimento dos elementos que o compõem.

Já o Patrimônio líquido é conceituado como “Participação residual nos ativos da entidade após a dedução de todos os seus passivos”³⁶, e mostra a quantidade de recursos da empresa, que pertence a seus sócios ou acionistas.³⁷ O Patrimônio líquido é afetado de maneiras diversas, por exemplo, com a ocorrência de lucro ou prejuízo líquido, ou alteração do capital social e reservas de capital, por isso sua diminuição pode indicar ocorrência de prejuízo líquido, diminuição de capital social e reservas, um possível indicativo de problemas financeiros.

Feitas as considerações iniciais sobre os conceitos fundamentais das demonstrações contábeis, passa-se à análise das informações coletadas sobre as empresas de construções selecionadas na amostra da pesquisa, para, na seqüência, demonstrar-se o impacto econômico-financeiro nas empresas envolvidas na OLJ.

6.2 Metodologia de escolha das empresas e da análise das demonstrações contábeis

No presente trabalho, coletaram-se informações de 18 empresas de construção ou *holdings* de construtoras incluídas em acordos de leniência ligados à OLJ. As construtoras são sediadas no Estado de São Paulo (12), Rio de Janeiro (1), Minas Gerais (2) e Bahia (3). Dessas só se excluiu a Odebrecht S.A., visto que ela é uma *holding* não financeira controlada pela ODBINV S.A, outra *holding* não financeira. Dessa maneira, optou-se por se considerar, tão somente, a controladora. Destaque-se que isso não indica que não se analisou a participação dos acordos de leniência da Odebrecht, muito pelo contrário. A opção foi por selecionar as empresas do grupo que melhor refletissem contabilmente os efeitos da operação.

³¹ ASSAF NETO, A. *Estruturas e análise de balanços*: um enfoque econômico-financeiro. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 45.

³² ASSAF NETO, A. *Estruturas e análise de balanços*: um enfoque econômico-financeiro. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 91-92.

³³ ASSAF NETO, A. *Estruturas e análise de balanços*: um enfoque econômico-financeiro. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 90.

³⁴ ASSAF NETO, A. *Estruturas e análise de balanços*: um enfoque econômico-financeiro. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 70.

³⁵ ASSAF NETO, A. *Estruturas e análise de balanços*: um enfoque econômico-financeiro. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 43.

³⁶ COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. *CPC-00 (R2): estrutura conceitual para relatório financeiro*. 2019. Disponível em: [http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00\(R2\).pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00(R2).pdf). Acesso em: 1 nov. 2021.

³⁷ ASSAF NETO, A. *Estruturas e análise de balanços*: um enfoque econômico-financeiro. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 79-83.

A primeira etapa constituiu-se em pesquisar as informações contábeis das empresas que fizeram acordo de leniência no âmbito da OLJ. Essa procura foi feita por palavras-chave, nome da empresa ou CNPJ, nos diários oficiais do Estado de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Adicionalmente, utilizou-se a plataforma Valor-pro para pesquisar, pelo nome, as informações contábeis de empresas não localizadas nos diários oficiais.

A população, o total de entes privados incluídos nos acordos de leniência, é composta por 76 empresas. Conforme se mencionou, vários acordos de leniência incluíram subsidiárias. Dessa população, excluíram-se: 1) as empresas para as quais não se encontrou nenhuma informação contábil; 2) as empresas que tinham apenas parte das demonstrações contábeis divulgadas; 3) as empresas que não atuam na construção civil ou que não fossem as *holdings* que fecharam os acordos de leniência e 4) as empresas constituídas em 2013 ou 2014, em razão da falta de dados no período anterior à OLJ, essencial para a análise. Assim, chegou-se à seguinte amostra de empresas, conforme quadro 1, englobando seis grupos empresariais que firmaram acordos de leniência anticorrupção no âmbito da OLJ.

Quadro 1 – empresas e *holdings* da amostra

	EMPRESA	GRUPO ECONÔMICO QUE CELEBROU O ACORDO
1	Ativos Agroindustrial Investimentos S.A. Em Recuperação Judicial	Grupo Odebrecht
2	Cno S.A.	Grupo Odebrecht
3	Ocyan S.A.	Grupo Odebrecht
4	Odbinv S.A. em Recuperação Judicial	Grupo Odebrecht
5	Odebrecht Ambiental S.A.	Grupo Odebrecht
6	Odebrecht Participações e Investimentos S.A. Em Recuperação Judicial	Grupo Odebrecht
7	Odebrecht S.A.	Grupo Odebrecht
8	Odebrecht Serviços e Participações S.A. Em Recuperação Judicial	Grupo Odebrecht
9	Odebrecht Transport S.A.	Grupo Odebrecht
10	Oeci S.A (anteriormente denominada Odebrecht Engenharia e Construção Internacional S.A)	Grupo Odebrecht
11	Or Empreendimentos Imobiliários e Participações S.A.	Grupo Odebrecht
12	Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A.	Grupo Nova Engevix Engenharia e Projetos
13	Constran S.A. Construções e Comércio	Grupo UTC Engenharia
14	Camargo Corrêa Construções e Participações S.A.	Camargo Corrêa S.A.
15	Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	Camargo Corrêa S.A.
16	Andrade Gutierrez Engenharia S.A.	Andrade Gutierrez
17	Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S.A.	Andrade Gutierrez
18	UTC Engenharia S.A.	Grupo UTC Participações

Fonte: CGU (2022).

Considerando-se essas informações, a segunda etapa compreendeu a atualização das demonstrações financeiras dessas empresas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a valores de 2018. Desde então, procedeu-se ao cálculo dos elementos de análise.

A análise foi dividida em período pré e pós OLJ, com o intuito de verificar o efeito da mencionada operação nas empresas, particularmente a demora para celebração dos acordos de leniência.

Salienta-se que, apesar de os acordos de leniência terem sido firmados com uma empresa principal, adicionando-se outras do grupo no mesmo acordo, optou-se por se tratar cada empresa, com seu respectivo número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), como uma unidade da amostra.³⁸

No que diz respeito à amostra, utilizaram-se os dados a que se teve acesso de todas as pessoas jurídicas responsáveis colaboradoras, além de todas as outras empresas incluídas nos acordos cuja atividade principal ou secundária seja a construção civil.³⁹

Ainda quanto à amostra, optou-se por dividi-la em dois grupos: a) correspondente às empresas que são *holdings* não financeiras, que constavam como uma das empresas principais nos acordos de leniência; e b) correspondente às empresas que atuam com atividades de construção civil.⁴⁰

Conforme indicado, uma das hipóteses consideradas neste capítulo é que a demora para a celebração dos acordos de leniência afetou, de forma excessiva, econômica e financeiramente, as empresas investigadas. Passa-se, então, à análise e avaliação dessa hipótese.

7 O impacto econômico-financeiro nas empresas da Operação Lava a Jato

O cálculo do impacto econômico-financeiro de qualquer situação adversa à reputação é facilitado quando existe um mercado de ações desenvolvido que inclua as empresas afetadas por essa “crise reputacional”, seja decorrente de problemas relacionados à corrupção, ambientais, sociais, entre outros. Nesses casos, a crise, geralmente, se reflete no preço das ações, que tende a cair quando informações sobre essas falhas de governança se tornam públicas. A reação dos investidores, refletida no preço das ações das empresas em crise reputacional, oferece um bom indicador do impacto econômico-financeiro. Uma diferença importante entre os acordos de leniência norte-americanos⁴¹ e brasileiros é que as empresas envolvidas na OLJ não tinham ações negociadas em bolsa. Isso não indica que empresas sem ações listadas em bolsa não sejam objeto de perdas, apenas que a análise se torna mais complexa.

Como na amostra brasileira as empresas não tinham ações negociadas em bolsa, para tornar esse tipo de avaliação possível, optou-se por analisar as demonstrações contábeis, dividindo-as em períodos ligados ao curso da OLJ e considerando o tempo esperado de duração das negociações.

³⁸ O trabalho envolveu uma complexidade na análise das demonstrações contábeis. Como os dados coletados são secundários e dependem da forma de divulgação das empresas, algumas demonstrações contábeis são divulgadas consolidadas. Portanto, incluem as controladas de cada empresa, não inclusas no acordo, enquanto outras possuem somente as demonstrações da controladora. Salienta-se, também, que algumas empresas realizaram incorporações, fusões ou cisões. Esse fator pode fazer com que haja grandes variações nas contas patrimoniais e de resultado das empresas, o que influi no resultado encontrado.

³⁹ Para definir as empresas incluídas no grupo, selecionaram-se aquelas cujas atividades se iniciem com os códigos 41, 42 e 43, seção F, da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), que abrange as empresas da construção civil. O CNAE é uma forma de padronizar, em todo o Território Nacional, os códigos de atividades econômicas e os critérios de enquadramento usados pelos mais diversos órgãos públicos do Brasil, mormente as administrações tributárias. *In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais Trimestrais: indicadores de Volume e Valores Correntes*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2021_3tri.pdf. Acesso em: 2 dez. 2021.

⁴⁰ Conforme indicado, que possuem em sua atividade principal ou secundária CNAE com código 41,42 e 43, seção F.

⁴¹ Nos acordos de leniência nos EUA, as avenças normalmente são celebradas por intermédio de *non-prosecution agreements* (NPA) e *deferred prosecution agreements* (DPA).

Antes de se iniciar a análise das demonstrações contábeis, um dos elementos que já indica o forte impacto econômico-financeiro nas empresas envolvidas na OLJ é o fato de que várias delas ingressaram com pedido de recuperação judicial. Esse, por si, já é um elemento indicador do forte impacto que a OLJ teve nessas empresas. Como se verá, os demais dados corroboram essa conclusão.

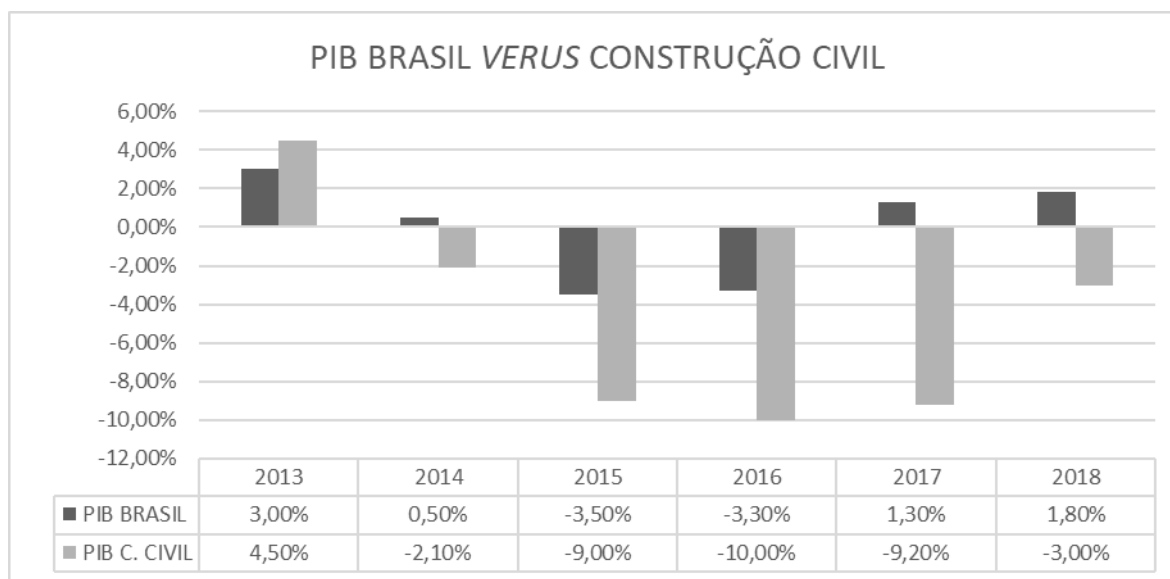
Aprofundando o estudo e partindo-se para as demonstrações contábeis, dividiu-se a análise em três etapas: 1) **período 1**, de 2012 a 2014, anos anteriores à OLJ, considerando que os processos administrativos de responsabilização (PAR) foram instaurados ao final de 2014 e início de 2015; 2) **período 2**, de 2015 a 2016, fase em que a OLJ já havia eclodido e estava em curso, considerando, ainda, que dois anos seriam razoáveis para a duração das negociações; e 3) **período 3**, de 2017 a 2018, fase que extrapola a razoável duração do processo.

Para ser possível uma base para comparação do impacto econômico-financeiro das empresas, primeiramente consideraram-se as variações no Produto Interno Bruto (PIB), tanto geral do Brasil, como setorial, do setor da construção civil.

Optou-se, também, por utilizar as variações no Produto Interno Bruto do Brasil (PIB) e no Produto Interno Bruto do setor da construção civil no Brasil (PIB-CC) como *proxy* para a medida dos efeitos trazidos pela OLJ. Verifica-se, desde a variação apresentada do PIB, que, no período pré-OLJ, a variação do PIB e do PIB-CC foi positiva para ambos os agregados. Após o início da OLJ, a variação do PIB-CC apresentou queda ainda maior do que a do PIB, com resultados negativos, ou seja, decréscimos, e com pior desempenho do que o do PIB, de 2014 até o final do período analisado.

Não se intenta, de maneira alguma, indicar que a OLJ seria responsável pela queda do PIB, mas isolar essa situação para que seja realizada uma análise mais acurada. No início de 2015, as gestões do Ministério da Fazenda e do Banco Central do Brasil implementaram uma política de liberação dos preços administrados, decorrente de um diagnóstico de represamento, e uma concomitante alta dos juros para conter o processo inflacionário. Essas medidas, primordialmente, foram as responsáveis por uma contração no PIB brasileiro em 2015 e 2016. Para verificar a segunda hipótese, é fundamental, portanto, separar esse fenômeno, derivado da política macroeconômica, dos efeitos da OLJ.

Gráfico 1 – variação do PIB Brasil e do PIB Construção Civil



Fonte: IBGE (2021).

Questiona-se, nesse sentido, se as empresas envolvidas na OLJ sofreram um impacto maior ou menor do que aquele esperado em decorrência da variação do PIB. De modo a refinar a análise, procedeu-se à

comparação com o PIB-Brasil (PIB) e o PIB construção civil (PIB-CC). Os dados apontados no gráfico 9 indicam que o setor da construção civil foi mais afetado do que o conjunto da economia.⁴² Isso implicou a diminuição percentual do valor adicionado bruto do setor da construção civil na economia brasileira, que representava 6,2% em 2014 e passou para 4% em 2018. Além disso, houve uma diminuição também nas pessoas empregadas, tendo o setor passado de 8,67% da população total empregada em 2014 para 7,30% em 2018.⁴³

Ressalta-se que, de 2014 a 2017, houve diminuição dos investimentos em infraestrutura de energia elétrica, transportes, saneamento básico e telecomunicações, em mais de 50 bilhões de reais⁴⁴, o que, juntamente ao processo do acordo de leniência, prejudicou as empresas de construção civil com enfoque em licitações e contratos públicos.

Como maneira de tentar observar o impacto do tempo demasiado decorrido no processo de acordo de leniência, optou-se por agregar os dados das construtoras, para se observar o comportamento do setor como um todo, e não cada empresa, que, certamente, possui peculiaridades.

Conforme a tabela 3, é possível comparar vários elementos que ajudam a traduzir os efeitos da OLJ nas empresas.

O primeiro elemento relevante é a queda do disponível, composto pelas contas de maior liquidez do ativo, tais como caixa, banco conta-movimento e aplicações financeiras. A queda no ativo disponível reflete a desconfiança que se instala em curto prazo com relação às empresas, o que ficou demonstrado pela queda do disponível a partir de 2014, e se prolongou, continuamente, até 2018. A principal razão para tal, provavelmente, seja a queda na confiança reputacional das empresas, que gera redução da liquidez.

Problemas de liquidez são importantes para a explicação de situações de recuperação judicial ou falência, visto que as empresas ficam sem ativos líquidos para pagar suas dívidas. Essa análise é corroborada pelo fato de que, conforme já mencionado, várias dessas empresas ingressaram com pedido de recuperação judicial.

O ativo circulante abrange contas contábeis adicionais ao ativo disponível, mas segue o mesmo movimento, corroborando, juntamente à existência dos pedidos de recuperação judicial, uma provável escassez de liquidez das empresas.

O ativo não circulante abrange bens e direitos de menor liquidez. O ativo circulante das empresas chegou a exibir crescimento em 2014 e 2015, mas caiu em 2016 e 2017, crescendo levemente em 2018. A persistência da crise, talvez, seja uma explicação para a queda desse elemento do patrimônio das empresas. Ao longo do tempo, e na ausência de soluções, as empresas passaram a se desfazer, paulatinamente, de ativos menos líquidos, como imóveis, terrenos, instalações e títulos de longo prazo.

A queda no ativo total reflete a soma desses dois movimentos, do ativo circulante e do não circulante.

O passivo circulante representa as dívidas de curto prazo, de maior liquidez. Assim, o passivo circulante denotou um pequeno crescimento em 2014, mas caiu 18,04% em 2015, cresceu pouco mais de 2% em 2016, e caiu, de forma abrupta, em 2017 e 2018. Isso, provavelmente, é um sintoma de que as empresas não estão conseguindo financiamentos de curto prazo. As instituições financeiras, já plenamente cientes da OLJ, podem ter adotado uma política de não concessão de empréstimos de giro para as empresas.

⁴² Como as empresas tinham relevância, em termos de tamanho, no setor da construção civil, possivelmente, os efeitos econômico-financeiros da OLJ refletiram no PIB-CC. Em razão disso, vale a pena ser mantida a comparação também com o PIB-BR, mesmo que o PIB-CC reflita uma comparação mais ligada ao setor econômico do qual faziam parte as empresas envolvidas na OLJ.

⁴³ CÂMARA BRASILEIRA DA CONSTRUÇÃO. *Banco de dados*. 2021. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/home/>. Acesso em: 9 jun. 2021.

⁴⁴ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. *Motor para a recuperação, investimento em infraestrutura deve crescer em 2019*. 2019. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/2019/11/04/motor-para-a-recuperacao-investimento-em-infraestrutura-deve-crescer-em-2019-mas-so-na-segunda-casa-decimal/>. Acesso em: 28 nov. 2021.

Quanto ao passivo não circulante, ele cresce, provavelmente se acumulando pela inadimplência das empresas. O passivo é suscetível de estar aumentando, mas isso não significa, necessariamente, um fator negativo. Essas empresas, do ramo da construção civil, atuam em grandes projetos, que normalmente contam com financiamento de longo prazo. Assim, um crescimento do passivo, acompanhado do aumento da receita e do crescimento do ativo, pode representar um momento de expansão das empresas. Mas a queda significativa de ativo e de receitas, provavelmente, indica que as empresas estão acumulando dívidas.

O patrimônio líquido representa a diferença entre ativo e passivo, o capital próprio da empresa, ou, em outra ótica, a obrigação da empresa perante seus sócios. A diminuição do patrimônio líquido representa que os sócios estão tendo redução no seu patrimônio. A maioria dessas empresas era de capital fechado, de tal sorte que isso representa uma situação na qual os sócios estão tendo uma redução patrimonial.

Por fim, a redução das receitas é um dos elementos mais significativos para se verificarem as perdas sofridas pelas empresas. Tanto em comparação com o Produto Interno Bruto (PIB) como em cotejo com o PIB-CC, verifica-se uma variação negativa de dimensões muito maiores na receita das empresas. Significa que elas tiveram uma queda constante e relevante de sua receita líquida, -12,88%, -27,23%, -31,31%, -43,52% e -23,70%, de 2014 a 2018. Essa queda não somente é maior do que a queda do PIB e do PIB-CC, mas persiste em todos os cinco anos mencionados, se propagando para o período 3, no qual já se esperava terem sido concluídos os acordos de leniência, dado o prazo razoável do processo, conforme se estabeleceu.

Há uma diminuição recorrente, superior ao PIB-CC, do disponível, do ativo circulante e da receita líquida nos dados agregados, em todos os anos analisados pós OLJ. Tal fato aponta para o comportamento esperado das construtoras, que sofreram com uma diminuição das suas atividades (receitas), diminuindo, conseqüentemente, o seu caixa (disponível) ou, inclusive, recebíveis, o que também gerou uma diminuição do ativo circulante. Outro ponto importante refere-se ao aumento dos passivos no ano em que a operação se tornou pública (2014), ou seja, aumento das obrigações com terceiros.

Ainda no mesmo sentido, verificou-se a mudança nos lucros ou prejuízos operacionais ou líquidos. Conforme a tabela 3, no período 1, as empresas em conjunto exprimiam tanto crescimento no lucro operacional quanto no líquido. No período 2, as empresas ainda apresentaram lucro operacional e líquido em 2014, cenário alterado em 2015 e 2016, de maneira a se observar que, em 2015, as empresas mostraram lucro operacional, porém indicaram prejuízo líquido; ao passo que em 2016, apresentaram prejuízo operacional e líquido, situação que se repetiu à extensão do período 3, demonstrando, assim, a piora da rentabilidade das empresas estudadas. Ademais, as variações revelam a piora dos valores relatados em 2015 e 2016, acima do PIB-CC, com uma recuperação em 2017, ou seja, diminuição do prejuízo líquido e operacional, e uma nova piora em 2018, quando a variação do prejuízo líquido novamente superou o PIB-CC.

Tabela 3 – variação percentual dos dados agregados das empresas e dos indicadores de produto interno do Brasil

ANO	Período 1		Período 2		Período 3	
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
DISPONÍVEL	40,39%	-11,37%	-25,25%	-64,21%	-47,32%	-7,83%
ATIVO CIRCULANTE	14,96%	-12,90%	-16,45%	-37,24%	-14,11%	-25,15%
ATIVO NÃO CIRCULANTE	20,06%	17,00%	17,70%	-23,70%	-6,04%	2,97%
ATIVO TOTAL	17,97%	5,05%	6,38%	-27,22%	-7,85%	-2,92%
PASSIVO CIRCULANTE	30,05%	1,82%	-18,04%	2,68%	-47,64%	-10,08%
PASSIVO NÃO CIRCULANTE	26,96%	7,71%	35,77%	-21,09%	-6,12%	14,82%
PASSIVO TOTAL	28,26%	5,19%	13,46%	-13,97%	-20,96%	8,92%

	Período 1		Período 2		Período 3	
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	7,56%	4,87%	-2,18%	-45,84%	21,38%	-17,75%
RECEITA LÍQUIDA	9,48%	-12,88%	-27,23%	-31,31%	-43,52%	-23,70%
PIB BRASIL	3,00%	0,50%	-3,50%	-3,30%	1,30%	1,80%
PIB CONSTRUÇÃO CIVIL	4,50%	-2,10%	-9,00%	-10,00%	-9,20%	-3,00%

Fonte: os Autores, com base nas demonstrações contábeis das empresas (2022).

Outro ponto refere-se ao fato de que, conforme o quadro 2, algumas empresas pediram recuperação judicial em 2017, 2018 e 2019, o que exprime que elas não puderam mais arcar com as dívidas com terceiros, o que pode apontar que essa demora no processo de acordo de leniência as tenha prejudicado de maneira efetiva.

Quadro 2 – empresas brasileiras que celebraram acordos de leniência e ingressaram com pedido de recuperação judicial – 2017-2019⁴⁵

ANO	EMPRESA	RECUPERAÇÃO JUDICIAL
2019	Braskem S/A	SIM
2019	Technip Brasil e Flexibras	NÃO
2019	Camargo Corrêa	NÃO
2019	Nova Participações S/A	SIM
2019	OAS	SIM
2018	Odebrecht	SIM
2018	Andrade Gutierrez	NÃO
2018	Mullenlowe e FCB Brasil	NÃO
2017	UTC Participações S/A	SIM

Fonte: Controladoria-Geral da União (2022)

Ao verificar, primeiramente, os valores das contas contábeis, é possível apontar uma piora estatisticamente significativa no lucro/ prejuízo operacional, na receita líquida, no passivo total, no passivo circulante, no ativo total, no disponível, no ativo circulante e no estoque. Tais diminuições são resultado de menor prestação de serviço, causada, entre outros fatores, pela própria OLJ, além da diminuição dos investimentos em infraestrutura, já comentados. Tal diminuição produz um efeito em cascata nas empresas, pois a diminuição na geração de receitas enseja diminuição da geração de caixa. Com menor disponibilidade de caixa, as empresas diminuem os novos investimentos, podendo aumentar o endividamento para honrar dívidas já feitas. Ao verificar os indicadores financeiros, constatou-se uma diminuição estatisticamente relevante somente no indicador de margem operacional, corroborando a piora que houve no lucro/prejuízo operacional das empresas.

Tabela 4 – lucro ou prejuízo das empresas (dados agregados)

	Período 1			Período 2		Período 3	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LUCRO	R\$	R\$	R\$	R\$	-R\$	-R\$	-R\$
OPERACIONAL	3.722.060,58	4.658.333,40	6.017.304,44	3.606.833,49	7.411.317,43	2.854.691,35	2.934.300,00
LUCRO	R\$	R\$	R\$	-R\$	-R\$	-R\$	-R\$
LÍQUIDO	975.383,67	2.104.690,03	2.916.997,47	1.235.640,50	10.847.833,15	1.803.296,91	2.798.606,00

Fonte: os Autores, com base das demonstrações contábeis das empresas (2022).

⁴⁵ A CGU também celebrou acordos de leniência nesse período com as empresas estrangeiras Bilfinger e SBM Offshore. Consultar: www.cgu.gov.br.

Esses dados indicam que o tempo decorrido no processo do acordo de leniência impactou as empresas de maneira relevante, visto que acordos mais céleres poderiam ter diminuído os efeitos contábeis e financeiros devastadores expressos por essas empresas. Ressalta-se que apenas alguns aspectos estudados demonstraram uma diferença estatisticamente significativa, porém esses aspectos são de grande relevância para a análise da situação econômico-financeira das empresas, e, portanto, apontam a piora da sua situação. Ademais, diversas empresas (quadro 2) pediram recuperação judicial no período, indicando que tais organizações estavam em situação próxima à falência e necessitavam renegociar dívidas.

8 Considerações finais

Os elementos pesquisados parecem corroborar as duas hipóteses consideradas inicialmente no presente estudo, que indicam que (a) a duração dos processos foi elevada, mesmo considerando-se parâmetros brasileiros de justiça negociada, e que (b) o impacto econômico-financeiro foi maior do que o esperado, mesmo considerando-se que possam existir outros fatores que podem ter contribuído para uma deterioração da situação das empresas envolvidas na OLJ.

Em primeiro lugar, o marco normativo e a estrutura jurídica brasileiros aparentam não terem se apresentado adequadamente preparados para permitir a negociação e a celebração rápidas de acordos de leniência, primeira hipótese, visto que a média de duração das negociações dos acordos anticorrupção foi 32% superior à dos acordos de defesa da concorrência no Brasil. A rapidez da negociação e o sigilo são fundamentais para um menor impacto nas empresas, com reflexos no produto interno, na geração de empregos e nos impostos.

Em segundo lugar, essa duração excessiva das negociações dos acordos de leniência parece ter afetado, de forma excessiva, econômica e financeiramente, as empresas investigadas, conforme a segunda hipótese. Os dados apresentados no último tópico do presente artigo mostram que vários fatores afetaram o desempenho das empresas, sobretudo nos períodos 2 (2015 e 2016) e 3 (2017 e 2018), além da OLJ, tais como a diminuição do investimento em infraestrutura e a conjuntura econômica. Porém, ao se analisar o comportamento dos dados contábeis das empresas, conseguiu-se isolar esses efeitos, ao se concluir que as consequências foram maiores que o esperado para a conjuntura econômica, quando comparadas com o PIB-BR e o PIB-CC.

Há um prolongamento do processo de negociação dos acordos de leniência para além do período razoável, ou seja, as empresas continuaram a ter desempenhos negativos significativos no período 3, em 2017 e 2018, que já extrapola o prazo razoável do processo. Dessa maneira, parece haver evidências de que a demora na negociação dos acordos de leniência teve um impacto negativo nas empresas da OLJ maior do que o esperado pela conjuntura econômica.

Tal qual Santiago, em “O Velho e o Mar”, a luta dos órgãos responsáveis pelo combate à corrupção parece ter sido dura e desgastante para a implementação dos acordos de leniência no Brasil. Mas é importante que o resultado seja positivo e que se consiga chegar “com o espadarte ainda inteiro em terra firme”. O acordo foi concebido para ser uma resposta rápida e minimizadora de impactos econômicos. É fundamental identificar todos os elementos que impediram que isso ocorresse e trabalhar para que sejam superados em processos futuros.

Referências

- ALEXANDER, C. R. On the nature of the reputational penalty for corporate crime: Evidence. *The Journal of Law and Economics*, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 489–526, 1999.
- ALMEIDA, M. D. *et al.* Efeitos das denúncias sobre crimes corporativos no valor das empresas. *Brazilian Journal of Development*, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 31872–31893, 2021.
- ASSAF NETO, A. *Estruturas e análise de balanços: um enfoque econômico-financeiro*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE. *Motor para a recuperação, investimento em infraestrutura deve crescer em 2019*. 2019. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/2019/11/04/motor-para-a-recuperacao-investimento-em-infraestrutura-deve-crescer-em-2019-mas-so-na-segunda-casa-decimal/>. Acesso em: 28 nov. 2021.
- BASTOS, E. de S.; ROSA, M. P. da; PIMENTA, M. M. Os impactos da Operação Lava a Jato e da crise internacional do petróleo nos retornos anormais e indicadores contábeis da Petrobras 2012-2015. *Pensar Contábil*, [s. l.], v. 18, n. 67, 2017.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acordo de Leniência*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/acordo-leniencia>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato: entenda o caso*. Brasília: MPF, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- CÂMARA BRASILEIRA DA CONSTRUÇÃO. *Banco de dados*. 2021. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/home/>. Acesso em: 9 jun. 2021.
- COLE, S. *What price reputation?* Corporate Reputation Value Drivers: a global report by AMO. Disponível em: https://www.reputationdividend.com/files/6415/6215/6989/RD_AMO_GLOBAL_REP_VALUE_030719.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.
- COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. *CPC-00 (R2): estrutura conceitual para relatório financeiro*. 2019. Disponível em: [http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00\(R2\).pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/573_CPC00(R2).pdf). Acesso em: 1 nov. 2021.
- FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; PEREIRA, T. *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Casa do Direito; FGV Direito Rio, 2017.
- FRITZEN, S. A.; DOBEL, J. P. Transforming Corrupt Systems: What Have We Learned? *Public Integrity*, [s. l.], v. 20, p. S60–S73, 2018. Supl. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1461172>. Acesso em: 17 mar. 2022.
- IACOBUCCI, E. M. On the interaction between legal and reputational sanctions. *The Journal of Legal Studies*, [s. l.], v. 43, n. 1, p. 189–207, 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas Nacionais Trimestrais: indicadores de Volume e Valores Correntes*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2021_3tri.pdf. Acesso em: 2 dez. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Anual da Indústria da Construção*. Rio de Janeiro: Biblioteca do IBGE, 2018.
- OTOBONI, J.; FREIRE, D. Relembra todas as 79 fases da operação Lava Jato, que chegou ao fim. *CNN Brasil*, 7 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/03/07/seis-anos-da-lava-jato-relembra-todas-as-fases-da-operacao>. Acesso em: 5 jun. 2021.

POLINSKY, A. M.; RUBINFELD, D. L. The deterrent effects of settlements and trials. *International Review of Law and Economics*, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 109–116, 1988. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0144-8188\(88\)90019-1](https://doi.org/10.1016/0144-8188(88)90019-1). Acesso em: 21 maio 2022.

SANTANA, A. C. C. *Corrupção e consensualismo: os acordos de leniência sob a ótica da concertação administrativa interorgânica*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30042021-200702/pt-br.php>. Acesso em: 21 maio 2022.

TORGA, E. M. M. F. *et al.* Os Efeitos da Operação Lava Jato no Mercado de Capitais Brasileiro: o caso Petrobras. *RAM: Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 22, n. 2, 2021.

VARELLA, Marcelo Dias; ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; VIANNA, Marcelo Pontes. Quando mais é menos: arranjos institucionais e acordos de leniência anticorrupção no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, v. 59, n. 233, p. 35-59, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p35. Acesso em: 21 maio 2023.

VILELA, E. H. P. *et al.* A Petrobras após os escândalos de corrupção da operação Lava-Jato: uma análise do valor da empresa até 2016. *Desenvolve: Revista de Gestão do Unilasalle*, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 09–26, 2018.

ZOCKUN, M. Vinculação e discricionariedade no Acordo de Leniência. *Revista Columistas Direito do Estado*, [s. l.], n. 142, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/columistas/Mauricio-Zockun/vinculacao-e-discricionariedade-no-acordo-de-leniencia>. Acesso em: 14 jun. 2021.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

The use of behavioral sciences and sustainable development goals (SDGs) by public sector innovation (PSI) laboratories

O uso das ciências comportamentais e objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) nos laboratórios de inovação no setor público (LISP)

Guilherme Atanazildo Leme

Milene Mendes de Oliveira

Beatriz Couto Ribeiro

Juliana Pires de Arruda Leite

Milena Pavan Serafim

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Combate à corrupção e impacto econômico-financeiro nas empresas: a experiência dos acordos de leniência no Brasil*

The fight against corruption and the economic-financial impact on companies: the experience of leniency agreements in Brazil

Guilherme Atanazildo Leme**

Milene Mendes de Oliveira***

Beatriz Couto Ribeiro****

Juliana Pires de Arruda Leite*****

Milena Pavan Serafim *****

Abstract

The Public Sector Innovation (PSI) labs constitute a novelty in the Brazilian Public Administration and aim to promote innovation and modernization inside the public sector. Given the PSI labs' purpose, the paper focuses on understanding the role of the PSI labs in Brazil concerning the alignment and incorporation of the Behavioral Sciences approach and the Sustainable Development Goals (SDGs). We conducted a semi-structured survey with the PSI labs in Brazil to understand their general characteristics, social network, behavioral sciences, and the introduction of the SDG values on PSI labs' projects. The 29 responses collected from the Brazilian PSI labs demonstrate that behavioral science in the PSI labs is restrictedly applied. The labs' projects widely contribute to SDG 16 related to transparency, participation, inclusion, and representative decision-making. However, they do not support SDG 9 related to enhancing scientific research and upgrading organizations' technological capabilities. This study contributes to the characterization of the PSI labs in the Global South and enlightens their social networks, the use of behavioral sciences methods, and SDGs.

Keywords: innovation in government; public sector innovation (PSI) labs; behavioral sciences; sustainable development goals (SDGs); Brazil.

Resumo

Os Laboratórios de Inovação no Setor Público (LISP) se constituem como uma novidade na estrutura da Administração Pública, sendo concebidos principalmente para promover a inovação e a modernização dentro do setor público. Dado o propósito dos LISP, o artigo se concentra na compreensão do papel destas estruturas no Brasil, no que diz respeito ao alinhamento e incorporação da abordagem das Ciências Comportamentais e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em suas atividades. Metodologica-

* Recebido em 08/01/2023
Aprovado em 21/07/2023

** Master's student in Scientific and Technological Policy at the University of Campinas. Bachelor's degree in public administration from University of Campinas (Unicamp).
Email: guilherme.atleme@gmail.com.

*** Bachelor's degree in public administration from University of Campinas (Unicamp).
Email: milenemendes840@gmail.com.

**** PhD in Innovation Economics at University of Campinas (Unicamp) and the Technical University of Berlin (TUB).
Email: beatrizcotoribeiro@gmail.com.

***** Assistant professor of Public Administration from the Faculty of Applied Sciences/Unicamp and PhD in Economic Development from the University of Campinas (Unicamp).
Email: leiteju@unicamp.br.

***** Associate Professor of Public Administration at the School of Applied Sciences (Unicamp). PhD in Scientific and Technological Policy from University of Campinas (Unicamp).
Email: milenaps@unicamp.br.

mente, realizou-se uma pesquisa semiestruturada com os LISP brasileiros para entender suas características gerais, redes de interação, ciências comportamentais e a introdução dos valores dos ODS nos projetos desenvolvidos. As 29 respostas coletadas dos LISP, demonstram que a ciência comportamental é aplicada de forma restrita. Os projetos dos laboratórios contribuem amplamente para a transparência, participação e a tomada de decisões responsivas, inclusivas, participativas e representativas (ODS 16). No entanto, eles dificilmente estavam relacionados ao aprimoramento da pesquisa científica e à atualização das capacidades tecnológicas das organizações (ODS 9). Em síntese, este estudo contribui para a caracterização dos LISP no Sul Global e esclarece aspectos discutidos na literatura, como redes de interação, ciências comportamentais e ODS, pouco explorados empiricamente.

Palavras-chave: inovação em governos; laboratórios de inovação no setor público; ciências comportamentais; objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS); Brasil.

1 Introduction

Civil society demands increasing innovation in the public sector, but politicians and public organizations face challenges in translating this desire into practice. Predominantly, innovation in the public sector has been introduced through improvements in processes and services to increase speed and reduce costs due to financial constraints¹. Simultaneously, these actions support the increase in State's legitimacy and trust because public policies are demanded to address the contemporary challenges and wicked problems associated with globalization, social inequality, global warming, intense migratory processes, drugs, an increase in life expectancy, among others, with efficient solutions^{2,3}.

To support these goals, a novel organizational structure is rising in the Global South to deal with public sector problems by using innovative approaches, they are the Public Sector Innovation (PSI) labs^{4,5,6}. The labs' focus is acquiring new capabilities and experimenting by testing innovative solutions based on improvisation, trial-error, and risk-taking within public organizations⁷. This new conception allows the PSI labs to adopt a series of methodologies and values, which provides for increasing citizen participation, transparency, and new possibilities for experimental development of public policies, which before were not part of the

¹ CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. *In: CAVALCANTE, P. et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

² CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. *In: CAVALCANTE, P. et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

³ SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, jul./set. 2005.

⁴ In this paper, we address the Public Sector Innovation Laboratories as PSI labs, nevertheless the literature also calls them “innovation labs”, “i-team”, “i-lab”, “government innovation lab”, “public sector innovation labs”, “government innovation labs”, “innovation unit”, “organizational innovation labs”, “policy innovation labs”, “public innovation labs”, “innovation labs”, “design labs”, “public policy labs”, “social innovation labs”, “systems change labs”, and “design labs,” and “policy labs”. WELLSTEAD, Adam M.; GOFEN, Anat; CARTER, Angie. Policy innovation labs scholarship: past, present, and the future: introduction to the special issue on policy

innovation labs. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 193-211, 2020.; WHICHER, A. Evolution of policy labs and use of design for policy in UK government. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, 2021.; MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, v. 51, n. 3, p. 249-267, 2018.

⁵ ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. *Innovation for better management: the contribution of public innovation labs*. 2016.

⁶ MCGANN, Michael; WELLS, Tamas; BLOMKAMP, Emma. Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review*, v. 23, n. 2, p. 297-316, 2021.

⁷ COLE, Lindsay. A framework to conceptualize innovation purpose in public sector innovation Labs. *Policy Design and Practice*, p. 1-19, 2021.

daily routine of public policies^{8,9}. To understand how these organizations operationalize this new mindset in public sector, our research focuses on two significant novelties in the public sector practices, the usage of Behavioral Sciences and the incorporation of Sustainable Development Goals (SDGs) by the PSI labs.

The behavioral sciences aim to comprehend how humans produce their choices and allow the establishment of nudges, which constitute positive reinforcement and indirect suggestions aimed to influence the behavior and decision-making of groups or individuals while fully maintaining their freedom of choice^{10,11}. Its utilization in public policies has increased significantly worldwide and across different areas, such as education, taxation, and health – including applications in the context of the COVID-19 pandemic and vaccination^{12,13}. The advantages of behavioral sciences for public policies are associated with the low cost and high impact of its interventions¹⁴. Moreover, the SDG constitutes a spillover of the United Nations (UN) Agenda 30 for Sustainable Development. This agenda proposes a worldwide strategy for people and the planet's prosperity. In this agenda, the governments have a crucial role in accomplishing their targets and internalizing their values during the coordination and implementation of bottom-up and top-down efforts¹⁵. The values from Agenda 30 are expressed in SDGs 9 and 16, which focus on innovation, resilient infrastructure, transparency, participation, and accountability¹⁶.

Behavioral sciences and SDGs constitute a recent phenomenon associated with modernization within governments¹⁷. Therefore, given the PSI labs' role as a public institutional structure dedicated to promoting innovation and the use of novel methodologies by the public sector¹⁸, our paper aims to empirically assess the dissemination of these approaches across the PSI labs. Therefore, we conducted a pre-research workshop with 15 PSI labs and, subsequently a semi-structured survey answered by 29 PSI labs, corresponding to 41.4% of all the Brazilian PSI labs universe outlined by Sano¹⁹.

The contribution of our paper is threefold. First, we demonstrate that PSI labs' adoption of behavioral sciences methods was limited. Second, most of the projects conducted by the PSI labs contributed to SDG 16, which is related to transparency, participation, inclusion and representative decision-making. However projects related to SDG 9 aiming to enhance scientific research, and upgrading the technological capabilities in organizations lacked. Third, we empirically demonstrate the relationship between the PSI labs and the formation of social networks among them.

Given these aspects, our paper is divided into four other sections besides this introduction. Section 2 presents the literature review. Section 3 describes the pre-research workshop's methodology, survey design,

⁸ FERREIRA, Maria; BOTERO, Andrea. Experimental governance? the emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, v. 3, n. 2, p. 150-162, 2020.

⁹ LEWIS, Jenny M. The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 242-251, 2021. DOI 10.1080/25741292.2020.1859077.

¹⁰ SUNSTEIN, Cass R. *Behavioral science and public policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

¹¹ RIBEIRO, Marcia Clara Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Libertarian paternalism and public policies: intervention and transparency. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, p. 105-120, abr. 2021.

¹² KRPAN, D.; MAKKI, F.; SALEH, N.; BRINK, S.; KLAUZNICER, H. When behavioural science can make a difference in times of COVID-19. *Behavioural Public Policy*, v. 5, n. 2, p. 153-179, 2021.

¹³ HORTAL, Alejandro. Nudges: a promising behavioral public policy tool to reduce vaccine hesitancy. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 1, p. 82-98, abr. 2022.

¹⁴ SUNSTEIN, Cass R. *Behavioral science and public policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

¹⁵ SOEIRO, D. Transparent governments, social innovation, and their role in achieving the SDGs. In: LEAL FILHO, W.; AZUL, A. M.; BRANDLI, L.; SALVIA, A. Lange; ÖZUYAR, P. G.; WALL, T. (ed.). *Peace, justice and strong institutions*. Encyclopedia of the UN sustainable development goals. Cham: Springer, 2021.

¹⁶ UNITED NATIONS. *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*. 2015.

¹⁷ ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria. *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: Economia Comportamental, 2015.

¹⁸ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

¹⁹ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

application, and social network analysis. Section 4 provides the results; we present the characteristics of the PSI labs in Brazil, their social network, and the characteristics of their methods and incorporation of the SDGs by PSI labs. Finally, the last section poses the conclusions, limitations, and recommendations for future research.

2 Literature review

According to Rodríguez and Grandinetti²⁰, the PSI labs were initially established in the early 2000s, and since then, hundreds of lab units have spread worldwide. For example, Rodríguez and Grandinetti²¹ identified 105 PSI labs distributed around the world. Fuller and Lochard²² recognized 65 PSI labs in European countries, and other studies also show the same trends in the Global South, more specifically in Asia²³ and Latin America²⁴.

The dissemination of the PSI labs is associated with a broader tendency to modernize and expand the governmental interfaces with citizens²⁵. The PSI labs *per se* constitute an organizational innovation in the public sector, developed to internalize risks innovation process by experimenting and prototyping solutions that might later be widespread and incorporated in public organizations²⁶. Despite the essential role of PSI labs, these organizations face many challenges due to public sector institutional regulatory rigidity, budget constraints²⁷, and recognition. In particular, the lack of recognition is related to the poor innovative culture, which rebound in PSI labs' financial constraints²⁸.

Given these limitations, some authors underlined that many PSI labs are not protagonists in conducting the change and directly proposing innovative solutions in the public sector. Instead, many labs have a more indirect role in stimulating innovation activities or methods inside public organizations by conducting training activities for public employees and disseminating design, experimentation, and co-creation methodologies²⁹. Studies also emphasize the centrality of political leaders to support the PSI labs in promoting articulations with citizens, civil society, and the business sector, to strengthen the inter-institutional dialogue as a strategy to foster innovation^{30,31}. However, there is still insufficient evidence of PSI labs impact in terms of policies and public administration innovations because they hardly evaluate the effectiveness of their

²⁰ RODRÍGUEZ, Exequiel; GRANDINETTI, Rita. *Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*. Rosario: RedInnolabs, 2018.

²¹ RODRÍGUEZ, Exequiel; GRANDINETTI, Rita. *Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*. Rosario: RedInnolabs, 2018.

²² FULLER, Matt; LOCHARD, Anna. *Public policy labs in European Union member states*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

²³ TÖNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do?. *Public Management Review*, v. 19, n. 10, p. 1455-1479, 2017.

²⁴ ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. *Innovation for better management: the contribution of public innovation labs*. 2016.

²⁵ ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. *Innovation for better management: the contribution of public innovation labs*. 2016.

²⁶ SILVA JUNIOR, A. C. da; EMMENDOERFER, M. L. Os caminhos para o desenvolvimento de uma gestão pública inovadora no Brasil. *Revista Organizações em Contexto*, v. 17, n. 33, 2021.

²⁷ MCGANN, Michael; WELLS, Tamas; BLOMKAMP, Emma. Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review*, v. 23, n. 2, p. 297-316, 2021.

²⁸ MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, v. 51, n. 3, p. 249-267, 2018.

²⁹ ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. *Innovation for Better Management: The Contribution of Public Innovation Labs*, 2016.

³⁰ WELLSTEAD, Adam M.; GOFEN, Anat; CARTER, Angie. Policy innovation lab scholarship: past, present, and the future: introduction to the special issue on policy innovation labs. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 193-211, 2020. DOI 10.1080/25741292.2021.1940700.

³¹ SILVA JUNIOR, A. C. da; EMMENDOERFER, M. L. Os caminhos para o desenvolvimento de uma gestão pública inovadora no Brasil. *Revista Organizações em Contexto*, v. 17, n. 33, 2021.

interventions³². This is especially pronounced in Latin American countries, where the PSI labs are even less rigorous in assessing the results of their solutions³³.

Although the literature revealed extensive use of novel methods applied by the PSI labs such as design thinking, ethnography, randomized control trials (RCTs), agile methods framework, and design sprints^{34,35}, methods such as the Behavioral Sciences, which aim to understand the economic implications of authentic human behavior, were so far sidelined³⁶. The behavioral sciences approach's central idea is that irrational decision exists, and the manner alternatives are presented influences the decision-maker. By applying “nudges”, it is possible to influence people's behavior and could be helpful to improve the results and impacts of policies³⁷.

Given the potentiality of behavioral science, governments' use of this tool is growing significantly worldwide. The book “Behavioral Insights and Public Policy: lessons from around the world” published by the OECD³⁸ showed 202 public entities worldwide apply behavioral insights in their policies. Another report from the World Bank³⁹, “Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries”, verified how policymakers employ behavioral sciences to address public problems and challenges in different contexts and areas. These publications present the application of nudges validated by experiments and quasi-experiments and support their dissemination to other countries.

Behavioral sciences constitute a field in full expansion, which opens possibilities for new propositions in the public management area, with interventions often not intensive in financial resources, representing a considerable advantage in the State's current fiscal crisis⁴⁰. Traditionally the behavioral sciences application is related to the existence of specific Behavioral Insights (BI) Units; however, it is not restricted. According to Lewis⁴¹, it has been used by some labs, but they were not so intensively studied.

Another relevant topic in the agenda of a public institution is the accomplishment of the Agenda 2030, which proposes to overcome the social, economic, and environmental challenges societies face^{42,43}. To materialize these challenges, the UN formulated the SDGs, which different governmental levels (national, regional, and local) are responsible for promoting actions. However, before pursuing the SDGs, the public administration should first overcome gaps in the administrative, organizational, and financial capacity since the SDGs have a multisectoral character that points to the need for a high governance capacity to face the

³² MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, v. 51, n. 3, p. 249-267, 2018.

³³ ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. *Innovation for better management: the contribution of public innovation labs*. 2016.

³⁴ LEWIS, Jenny M. The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 242-251, 2021. DOI 10.1080/25741292.2020.1859077.

³⁵ WELLSTEAD, Adam M.; GOFEN, Anat; CARTER, Angie. *Policy innovation lab scholarship: past, present, and the future: introduction to the special issue on policy innovation labs*. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 193-211, 2020.

³⁶ THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudges: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.

³⁷ SUNSTEIN, Cass R. *Behavioral science and public policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

³⁸ OCDE. *Behavioural insights and public policy: lessons from around the world*. Paris: OCDE Publishing, 2017.

³⁹ AFIF, Zeina et al. *Behavioral science around the world: profiles of 10 countries*. Washington: World Bank Group, 2018.

⁴⁰ REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Public policies and the concretization of social rights: decision-making, architecture of choices and effectiveness. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, p. 543 – 566, ago. 2018.

⁴¹ LEWIS, Jenny M. The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 242-251, 2021. DOI 10.1080/25741292.2020.1859077.

⁴² BOTO-ÁLVAREZ, A.; GARCIA-FERNÁNDEZ, R. Implementation of the 2030 Agenda sustainable development goals in Spain. *Sustainability*, v. 12, p. 2546, 2020.

⁴³ FIROIU, Daniela; IONESCU, George H.; BĂNDOI, Anca; FLOREA, Nicoleta Mihaela; JIANU, Elena. Achieving sustainable development goals (SDG): implementation of the 2030 agenda in romania. *Sustainability*, v. 11, n. 7, p. 2156. DOI 10.3390/su11072156. 2019.

social problems identified by the agenda^{44,45}. For this to be possible, national, subnational, and local states have the challenge and responsibility, as nucleating agents, to make improvements in their processes, services, and products offered to society, seeking to face the consequences of the transformations of economic, demographic, and social behavioral patterns⁴⁶. Given this scenario, an urgent transformation by public governmental institutions is imperative to redefine their performance and better meet local needs in line with social, environmental, and economic development.

Particularly in Latin American countries, it is relevant to add challenges concerning solid and secure democratic institutions that minimally guarantee the effectiveness and integrity of fundamental rights and freedoms for their citizens since there is still the challenge of establishing a fair and egalitarian society capable of leading economic, social, and environmental transformations in its various contexts⁴⁷. Citizens from developed and emerging countries pressure public structures for access, transparency, and quality in the products, services, and processes. Thus, government innovations from the public administration dialogue with new ways of working and providing services⁴⁸. This agenda of innovations in government is transversal to the SDG agenda, ranging from fighting poverty, education, and decent work to the establishment of intragovernmental and intergovernmental partnerships to achieve the SDGs and the strengthening of effective public institutions (SDG 9 and 16), which are based on evidence-based actions, under a holistic and interconnected view between the different objectives and actors of society.

Understanding the need to conduct these transformations we investigate the conformity of the PSI labs' performance concerning the SDGs, since these experimentation spaces aim to generate improvements in processes, services, management models, and in the implementation of public policies. In this sense, the PSI labs are inducing instruments that facilitate the achievement of goals related to the SDGs, in particular SDG 9 and 16, and by adopting innovative methodologies and, tools seeking improvements in the public services, and new approaches to the diagnosis and treatment of general problems⁴⁹.

3 Methodology

The study aimed first to characterize the PSI labs and then analyze to what extent PSI labs apply behavioral sciences and have projects aligned with the SGD. To accomplish these objectives, our methodology includes (i) literature review; (ii) workshops with PSI labs and participation in PSI labs events; and (iii) semi-structured survey. All the mentioned steps are detailed in the following paragraphs.

First, the literature review comprised articles published in scientific publications and reports on (a) PSI labs, (b) the use of behavioral sciences in public policy, and (c) SDGs in the public sector. After collecting this information, we focused on mapping the PSI labs in Brazil to enable our survey through a workshop with the PSI labs and participation in events promoted by the PSI labs.

Second, our workshop in June 2020 hosted 24 civil servants from 15 different PSI labs participated. The workshop allowed a deeper understanding of the labs' dynamics, challenges, types of projects they conducted, and characteristics of the civil servants leading and organizing this movement. Additionally, we

⁴⁴ ANNESI, Nora; BATTAGLIA, Massimo; GRAGNANI, Patrizia; IRALDO, Fabio. Integrating the 2030 agenda at the municipal level: multilevel pressures and institutional shift. *Land Use Policy*, v. 105, p. 105424, jun. 2021.

⁴⁵ SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, v. 3, p. 121-134, 2012.

⁴⁶ HOWALDT, J.; SCHWARZ, M. *Social innovation: concepts, research fields and international trends*. Aachen: IMA/ ZLW, 2010.

⁴⁷ SÁEZ, M. A. *Una gestión pública por valores orientada a la innovación y la Agenda 2030*. 2019. Disponível em: <http://www.top.org.ar/ECGP/FullText/000020/20298.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

⁴⁸ SÁEZ, M. A. *Una gestión pública por valores orientada a la innovación y la Agenda 2030*. 2019. Disponível em: <http://www.top.org.ar/ECGP/FullText/000020/20298.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

⁴⁹ UNRISD. *Policy innovations for transformative change: implementing the 2030 agenda for sustainable development*. Geneva: United Nations, 2016. 236 p.

participated in the event “iLabthon” in January 2021, which constituted the world’s first PSI labs online marathon⁵⁰. From the research perspective, attending both events facilitated the establishment of several contacts with PSI lab members from different parts of Brazil.

Third, given the information captured in these events, we elaborate a semi-structured survey to collect PSI labs information, which was divided into four sections: (i) respondent’s information; (ii) PSI labs characterization – the year of creation, structure, network with other labs, administration, and main areas of activity; (iii) methods and approaches employed by the labs⁵¹; and finally, (iv) the use of SDGs. Regarding the SDGs, our goal was focused on questions about SDG 9 (target 9.5) and 16 (targets 16.5; 16.6; 16.7; and 16.8) (**Appendix A**), in which we measured the labs’ awareness through a Likert scale⁵². Additionally, the labs were requested to give information about their projects, and through this data, we validated the PSI labs projects’ convergence with the SDGs.

Our survey was conducted through an online platform from April to July 2021. We sent our questionnaire to 70 Brazilian PSI labs (total contacts collected) via social networks. Our survey obtained 29 responses⁵³ (**Appendix B**), which correspond to 41.4% of the universe in Brazil⁵⁴. Civil servants engaged in PSI labs during this period answered the survey. Using the data collected through our questionnaire, we analyzed the labs’ answers through descriptive statistics, geographically located the PSI labs in the Brazilian territory, performed the graphical representation of labs’ social networks with their interactions, and clustered it through the open-source platform Gephi⁵⁵.

4 Results and discussions

4.1 Characteristics of the PSI labs

Likewise, in other studies that underline a global increase in PSI Lab’s dissemination^{56,57}, our results also captured this trend since 18 (62%) labs were established during the previous three years, and four in 2021. Conversely to the literature, 17 (59%) of the labs were formally recognized, 3 (10%) were dealing with the process of recognition with their institutions, and 21 (72%) account with their own office. These results are different from Ferreira and Botero⁵⁸, which demonstrated a high level of informality of the labs insi-

⁵⁰ A hackathon constitutes a design sprint-like event; computer programmers and other multidisciplinary professionals often participate to develop software or solutions in collaboration.

⁵¹ The PSI labs were questioned about the use of the following methodologies: (1) Design thinking; (2) Brainstorming; (3) Canvas; (4) Participatory Design; (5) Human-centered design; (6) Agile Methods; (7) Minimum Viable Product; (8) Ethnography; (9) Design Sprint; (10) Wicked Problems; (11) Scrum; (12) Design Science Research; (13) Systemic Design; (14) Speculative Design; (15) Sense-Making; (16) Theory of Change; (17) Behavioral Insights; (18) Dataviz; (19) Business Process Management (BPM); and (20) Project Management Institute (PMI).

⁵² In our research, we applied a Likert scale with the following 4 of agreement: “Totally Disagree”, “Partially Disagree”, “Partially Agree”, and “Totally Agree”.

⁵³ In our labs’ sample, we considered government and public sector labs, together with non-government labs that operate directly with the governments and public sector.

⁵⁴ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

⁵⁵ CRIADO, J. Ignacio; VILLODRE, Julián. Public employees in social media communities: exploring factors for internal collaboration using social network analysis. *First Monday*, 2018. DOI 10.5210/fm.v23i4.8348.

⁵⁶ SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.

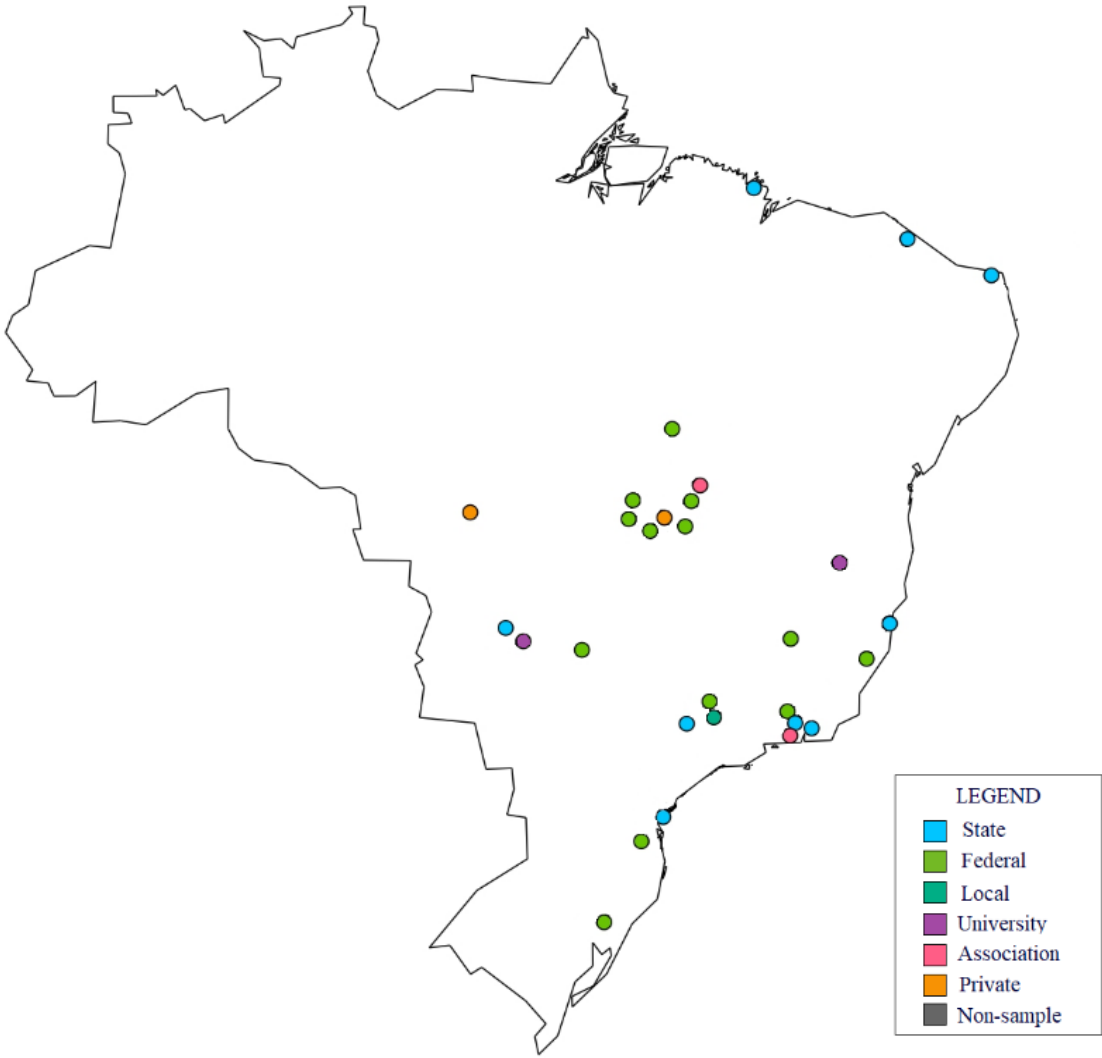
⁵⁷ WHICHER, A. Evolution of policy labs and use of design for policy in UK government. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, 2021.

⁵⁸ FERREIRA, Maria; BOTERO, Andrea. Experimental governance? the emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, v. 3, n. 2, p. 150-162, 2020.

de the public administration. This difference in the results might be due to the advancements in Brazilian legislation⁵⁹, which recognized the PSI labs as a formal institution inside the public sector granted in 2021. Regarding their funding source, 19 (65%) laboratories receive funding exclusively via their major institution; 6 (21%) laboratories have additional funding through financial transfer from other resources, such as international institutions and research funding. In addition, 2 (7%) labs do not have a budget, and 2 (7%) other labs obtained funding via grant projects or multilateral organizations.

Figure 1 presents the allocation of the PSI labs from our sample in Brazil by governance level. Most of the labs in our sample, 15 (55%), were allocated at the federal level⁶⁰, 9 (31%) regional level, 1 (3%) local level, and 4 (14%) non-government labs⁶¹. The map also shows the diffusion of PSI labs in Brazil and a high concentration of federal level in Brazil's capital, Brasília. The state-level labs are more widely distributed on the maps in other center-south states' capital.

Figure 1 - Sample of PSI labs in Brazil.



⁵⁹ Law 14,129/2021 legally recognizes PSI labs as space for developing solutions through experimentation, the use of innovative tools and methods within public management, allowing greater sustainability for the labs to conduct their actions in the Brazilian public sector.
⁶⁰ The two PSI labs allocated in the Universities were considered of the federal level because these universities are public federal universities.
⁶¹ The non-government labs include “Association” and “Private” labs.

Concerning their organizational structure, 18 (62%) of the labs have a horizontal structure, and 7 (24%) have a mixed organizational structure. The horizontal structure design is closely related to corporative values such as openness, integration, collaboration, employee empowerment, and responsibility⁶². These characteristics support a more open and collaborative environment, less bureaucratic, with quick communication and creative thinking, contrasting with the traditional public institution's concept as hierarchical, with well-defined roles and competencies⁶³. These characteristics rebound on how project demands are produced, in which 34% of the labs adopt foresight to establish their projects, 28% "collaborative work"⁶⁴, 14% bottom-up, and only 10% top-down. The remaining 17% of PSI labs revealed to adopt a mix of the mentioned approaches. These findings converge with other studies, which emphasize PSI labs' have a collaborative structure and involve different actors' networks in the frame of policy issues^{65,66}.

Regarding the project's scope, 62% of the PSI labs focus on citizens' demands, and 59% are orientated by public administration demands at regional and 55% at federal levels. The predominant focus of labs is on "citizens' demands" and "public administration demands" which converge with the PSI labs' aim to decrease the gap between policymakers and citizens and contribute to institutions' internal processes⁶⁷. However, there are also labs with a well-delimited focus area in human resources (24%) management, education (10%), and health (7%).

Another intriguing aspect explored was the PSI labs' social network, which other studies have previously suggested but not explored^{68,69}. In this sense, **Figure 2** represents the network among the labs of our sample⁷⁰. The PSI labs social network has 45 nodes and 36 edges and is partially connected because 19 (42%) represent disconnected nodes. Lab Íris is the lab with 8 connections in this social network, followed by NIDUS and Lab.ges, both with six connections. According to Ferreira and Botero⁷¹, the PSI labs aspire to develop networks to share their experiences and understand their contributions to public innovation and allow them to discuss their challenges, share stories, gain feedback, and validate their ideas. Additionally, the network seems especially important in the initial incubation and creation of the PSI labs.

Through the PSI labs, modularity analyses emerged in three clusters. Cluster 1 comprises federal-level labs located in Brasília. Cluster 2 aggregates regional and local level labs and is dispersed nationwide. Lastly, Cluster 3 is composed of labs from the federal level geographically in the south region of Brazil, specifically belonging to the National Council of Justice (CNJ). As a result, the clusters reveal that PSI labs' social networks seem to be guided by the governance level, geographical location, and labs' area of concern.

⁶² OSTROFF, Frank. *The horizontal organization: what the organization of the future actually looks like and how it delivers value to customers*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

⁶³ WELLSTEAD, Adam M.; GOFEN, Anat; CARTER, Angie. Policy innovation lab scholarship: past, present, and the future: introduction to the special issue on policy innovation labs. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 193-211, 2020.

⁶⁴ Collaborative work can be defined and structured as a work methodology built through an articulated and collectively formulated process, based on the enrichment attributed to the dynamic interaction between specific knowledge and cognitive functions. In this way, the collective perspective guides the development of goals, which implies shared leadership and mitigating hierarchical barriers. FORTE, A.; FLORES, M. A. Aprendizagem e(m) colaboração: reflexões sobre um projeto de intervenção/formação numa EB 2/3. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, v. 45, n. 2, p. 93-131, 2011.

⁶⁵ LEWIS, J. M.; MCGANN, M.; BLOMKAMP, E. When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 111-130, 2020.

⁶⁶ WELLSTEAD, Adam M.; GOFEN, Anat; CARTER, Angie. Policy innovation lab scholarship: past, present, and the future: introduction to the special issue on policy innovation labs. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 193-211, 2020.

⁶⁷ LEWIS, Jenny M. The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 242-251, 2021. DOI 10.1080/25741292.2020.1859077.

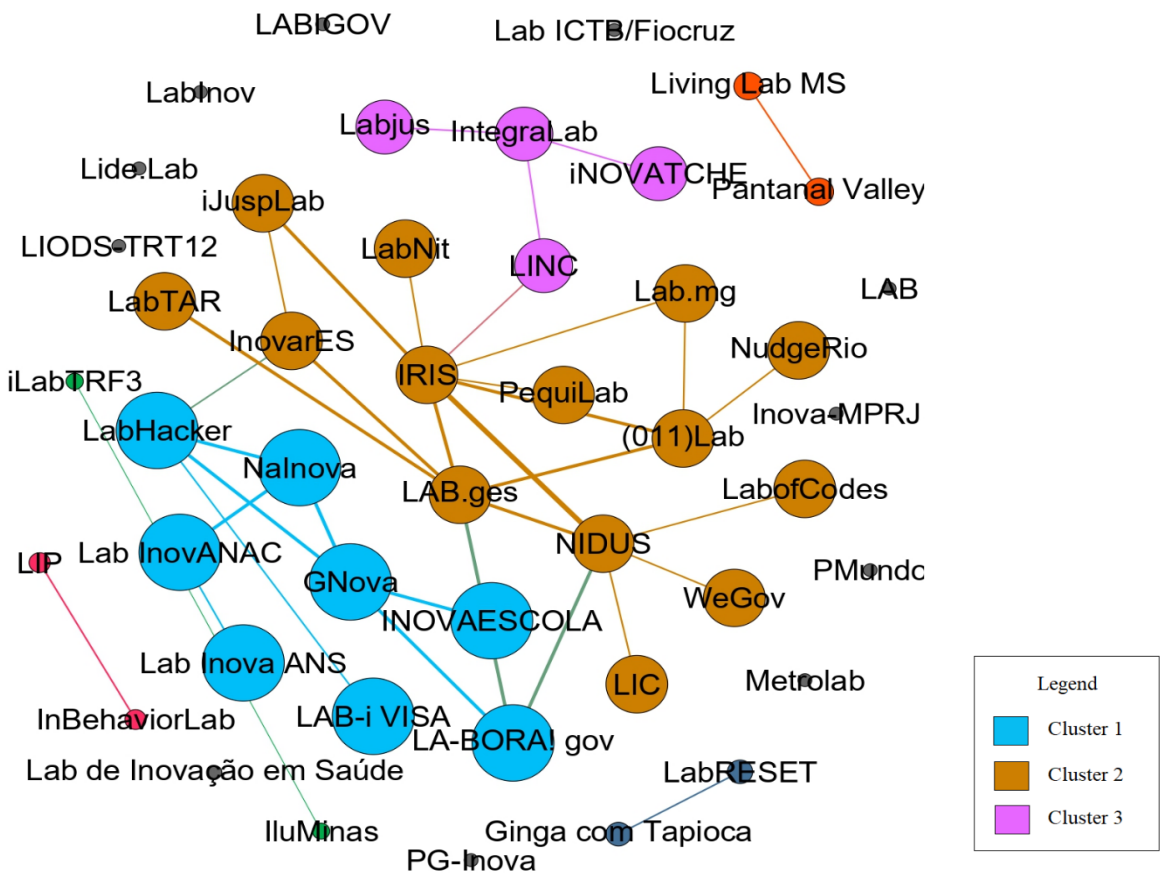
⁶⁸ FERREIRA, Maria; BOTERO, Andrea. Experimental governance? the emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, v. 3, n. 2, p. 150-162, 2020.

⁶⁹ WELLSTEAD, Adam M.; GOFEN, Anat; CARTER, Angie. Policy innovation lab scholarship: past, present, and the future: introduction to the special issue on policy innovation labs. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 193-211, 2020.

⁷⁰ In the PSI labs social network, we included 16 labs that were mentioned as part of the network of the PSI labs in our sample.

⁷¹ FERREIRA, Maria; BOTERO, Andrea. Experimental governance? the emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, v. 3, n. 2, p. 150-162, 2020.

Figure 2 - PSI labs social network



4.2 Methods used by the PSI labs

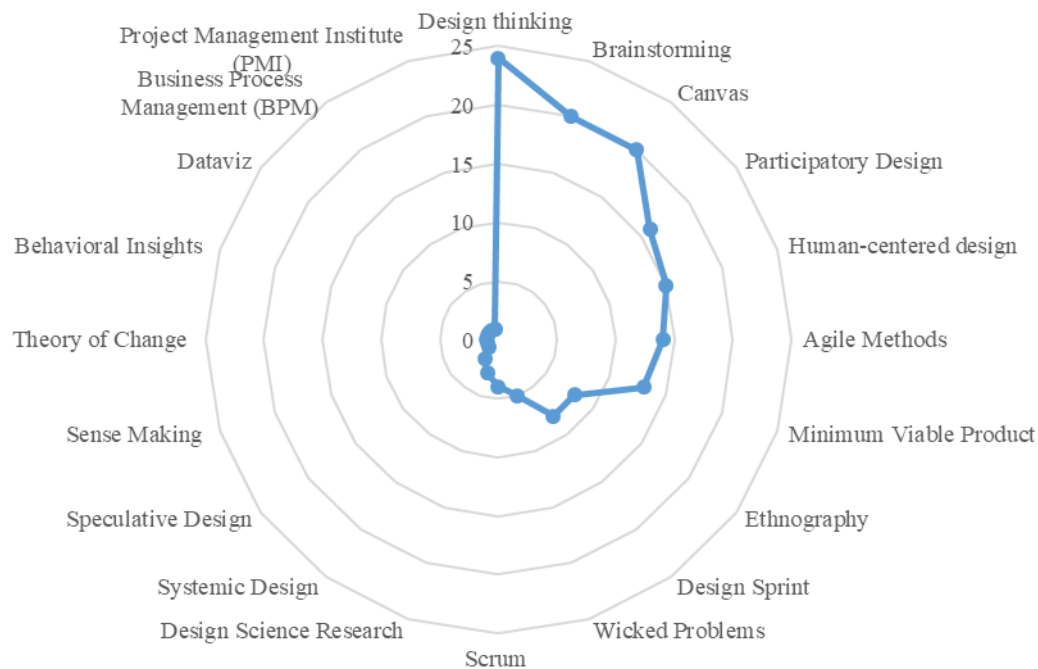
Another distinguishing characteristic of the PSI labs is innovative methods to support government agencies to stimulate the modernization and implementation of innovation initiatives in public administration⁷². In our sample, 96% of the PSI labs used at least one of the 20 methodologies presented in our survey (**Figure 3**).

The radar graph illustrates that the most used methodologies are design thinking (83%), brainstorming (69%), and canvas (69%). Other largely disseminated methodologies consist of Participatory Design (55%), Human-centered design (52%), Agile Methods (48%), and Minimum Viable Product (45%). The remaining methodologies are only used by less than 30% of the PSI labs. The labs also mentioned that they combine and adapt methods from various existing methodologies. These results confirm the usage of innovative, ‘designedly’ techniques and human-centered methods by the PSI labs, which are rarely applied in the conventional policy approach⁷³.

⁷² ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. *Innovation for better management: the contribution of public innovation labs*. 2016.
⁷³ LEWIS, J. M.; MCGANN, M.; BLOMKAMP, E. When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 111-130, 2020.

As Lewis⁷⁴ revealed, Design Thinking which constitutes a participatory method focused on collaborative creation and consists of the most employed method by the PSI labs. Despite the novelty of these methods, authors⁷⁶ argue that they present limitations in providing solutions to overcome more structural and systemic challenges. Because they are mainly concentrating on the earlier stages of the innovation cycle - identifying/scoping problems and generating ideas - suggesting an inclination to reframe problems but not presenting consistent solutions.

Figure 3 - Methodologies adopted by the PSI labs



Concerning using behavioral sciences, only 7 (24%) of the PSI labs used behavioral sciences as the primary methodology in at least one project. Additionally, three of these PSI labs affirm that behavioral sciences were already a premise from its conception. Moreover, all labs that applied this method belong to the national and/or regional government level, as Ferreira and Botero⁷⁷ suggested. The low level of behavioral sciences adoption demonstrates that this method still needs to be diffused, at least among the Brazilian PSI labs. Besides, it is noteworthy that only 3 (10%) of them have conducted experiments or quasi-experiments to validate its implementation. To explore the labs' perception of the application of behavioral sciences, the PSI labs were asked whether this method is applicable and its impact on their projects' results (**Figure 4**). All the PSI labs in our sample agreed that the behavioral sciences method effectively increased the impact of their project's actions. Most labs formulate their solutions based on the user's perspective and aim with the behavioral sciences method to change the user's behavior.

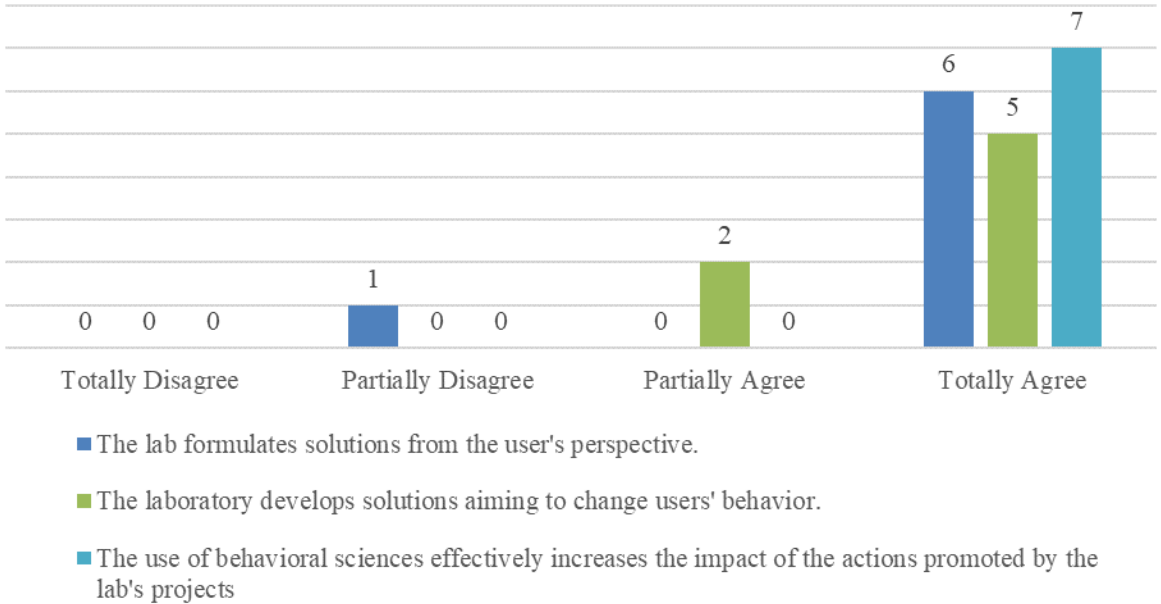
⁷⁴ LEWIS, Jenny M. The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 242-251, 2021. DOI 10.1080/25741292.2020.1859077.

⁷⁵ LEWIS, J. M.; MCGANN, M.; BLOMKAMP, E. When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 111-130, 2020.

⁷⁶ MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, v. 51, n. 3, p. 249-267, 2018.

⁷⁷ FERREIRA, Maria; BOTERO, Andrea. Experimental governance? the emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, v. 3, n. 2, p. 150-162, 2020.

Figure 4 - PSI labs' perception of Behavioral Sciences

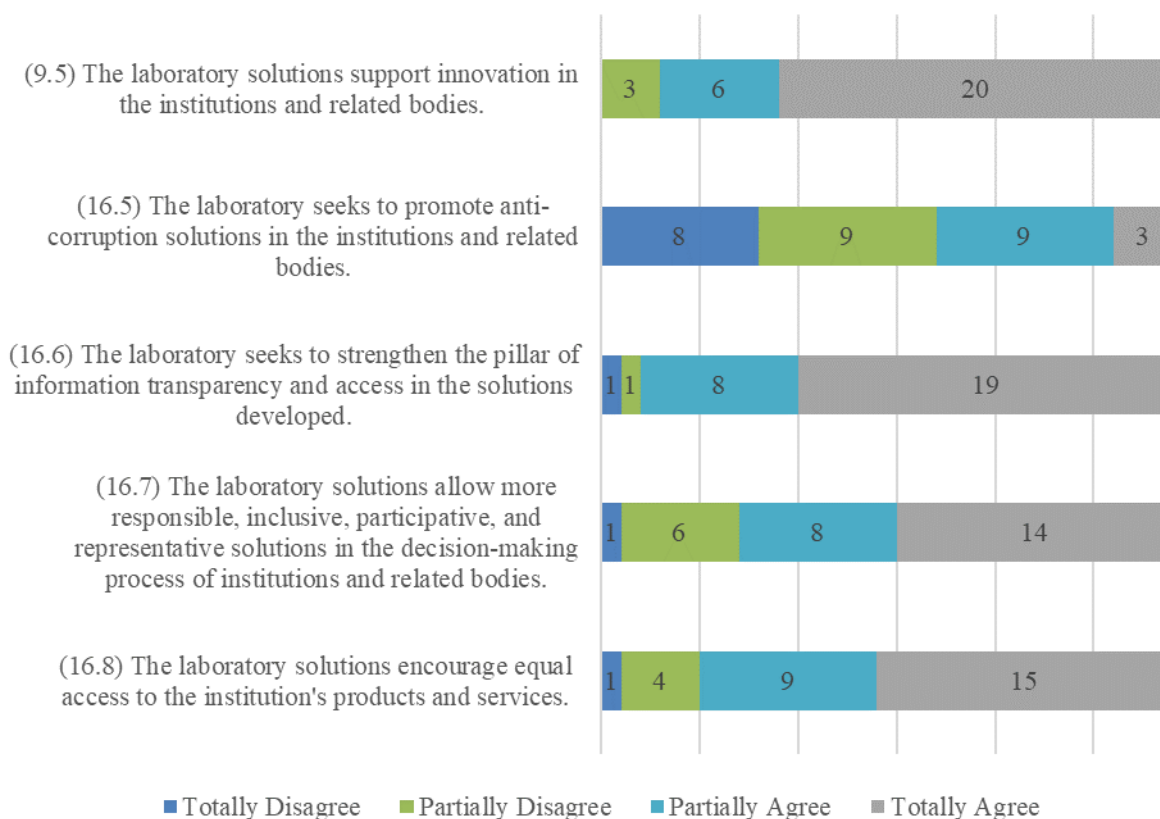


5 Sustainable development goals (SDGs) in the PSI labs

To comprehend the application of the SDGs in the PSI labs, we prepared five statements related to the main targets of public sector performance in SDG 9 and 16 (Figure 5). Based on the results, we identify a high rate of agreement with the statements related to encouragement of innovation (9.5), transparency in the institutions' services and processes (16.6), effort to make institutions more responsible and inclusive (16.7), and equal access (16.8). There is thus a high degree of convergence with SDG 16, particularly in objectives 16.6 and 16.7, about the strengthening of public institutions⁷⁸. Nonetheless, there is a divergence concerning the statement about anti-corruption solutions (16.5). This expresses that anti-corruption is not seen as a topic on the agenda of the PSI labs, despite their projects being focused on improving public administration.

⁷⁸ UNITED NATIONS. *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*. 2015.

Figure 5 - Degree of Agreement with the SDGs statements.



To further understand the relationship between PSI labs with the SDGs, our survey collected information about the projects conducted by the PSI labs. In total, 19 labs provided information about 32 projects. We classified the projects according to all 17 SDGs (**Appendix C**) through this material. As a result, most of the PSI labs projects were classified under the “SDG 16 - Peace, Justice, and Effective Institutions” (63%), and “SDG 3 - Good Health and Well-Being” (11%). The LIODS-TRT12 lab had an initiative of tele-medicine access for employees and their dependents; iJuspLab - JFSP’s through the LIODS Panels initiative on Actions for the Supply of High-Cost Medicines; as well as the ICTB/Fiocruz Innovation Laboratory with the PreClinical IA Project, which seeks to reduce the number of animals used for pre-clinical testing of new drugs. Moreover, a small number of projects related to “SDG 4 - Quality Education” (3%), “SDG 8 - Decent Work and Economic Growth” (3%), “SDG 11 - Sustainable Cities and Communities (3%)”, “SDG 14 - Life below Water” (3%) and “SDG 15 - Life and Land (9%)”. However, only one project was directly related to SDG 9, despite the labs agreeing to support innovation in the public sector. This evidence seems to indicate that PSI labs have limitations in overcoming structural and systemic challenges. Their solutions are in the early stages of the innovation cycle - identifying/scoping problems and generating ideas⁷⁹.

Another finding was that the labs, which belonged to the National Council of Justice (*Conselho Nacional de Justiça*) and were part of the “Laboratory of Innovation, Intelligence, and Sustainable Development Goals” (LIODS) Program, had as a principle in their projects the internalization of the SDGs. This program aimed to integrate the different PSI labs in the Brazilian judiciary to foster an environment of exchange and cooperation⁸⁰. Therefore, they recognized the indivisibility and inseparability of the 17 SDGs and proposed integrating the different existing structures within the judiciary to generate innovations and structured actions.

⁷⁹ MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, v. 51, n. 3, p. 249-267, 2018.

⁸⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *O que é LIODS? como surgiu?*. Disponível em: <https://wwwh.cnj.jus.br/programas->

6 Conclusions and policy implications

Our study contributes to the characterization of the PSI labs in the Global South and gives a general perspective on topics under-exploited. For instance, the establishment of social networks between the labs, the application of behavioral sciences and incorporation of SDGs values by them.

Concerning the characterization of PSI labs, the research gives empirical evidence of the increasing number of PSI labs in the Global South as a worldwide tendency⁸¹. It describes PSI labs' organizational structure and practices and topics. Notably, our study captured the effect of a legal framework in enabling more excellent legal stability for the labs and institutional recognition. This legal framework constitutes an advancement and has profound impacts. Its absence leads to poor recognition inside the public administration and constraints in their budget, as noticed in other countries⁸², limiting the capacity of the PSI labs. Therefore, this aspect is a good practice for other countries to mitigate the possible marginalization of PSI labs.

The study also advances the discussion on establishing social networks between the labs, demonstrating expressive cooperation. Their connection shows the affinity between the labs based on governance level, geographical location, and area of concern. The literature labs cooperate in sharing their experiences, challenges, providing feedback, and validating ideas. Additionally, the network seems to be especially important in the initial incubation and creation of the PSI labs⁸³.

In terms of methods, we verified the vast diffusion and application of human-centered and collaborative tools among the labs in the Global South^{84,85}. Notably, the behavioral sciences application investigation revealed that it is restricted to a few PSI labs. Its primary use is changing users' behavior and focusing on nudging it. In general, the findings also support the main critiques in the literature that the PSI labs fail in terms of the technical complexity of the innovations proposed by the labs. In contrast, the continuity of the Labs in the public sector system relies on the robustness of their methodologies and the efficacy of their solutions⁸⁶.

Regarding the application of SDG 9 and 16, we verified that PSI labs are aware of the SDGs and the importance of incorporating them into their principles and solutions. Thus, our findings highlighted that PSI labs constitute one of the forms of implementation of SDGs in the Brazilian public sector, as they are part of an articulated movement of innovations focused on the Conceptual, Political, Institutional, Social and Technological, confirming what was shown by United Nations Research Institute for Social Development⁸⁷.

Additionally, in response to the commitments of the 2030 Agenda and the process of internalizing the SDGs in innovation movements in the public sector, it is vital to consider the initiative of the National Council of Justice concerning the structures of PSI labs - Resolution n. 395/2021. The Resolution connects the SDGs in the formalization and action of these organizations, seeking to foster solutions aimed at the

e-acoes/agenda-2030/liods-cnjlaboratorio-de-inovacao-inteligenica-e-ods/. Acesso em: 17 ago. 2021.

⁸¹ ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. *Innovation for better management: the contribution of public innovation labs*. 2016.

⁸² MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, v. 51, n. 3, p. 249-267, 2018.

⁸³ FERREIRA, Maria; BOTERO, Andrea. Experimental governance? the emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, v. 3, n. 2, p. 150-162, 2020.

⁸⁴ LEWIS, J. M.; MCGANN, M.; BLOMKAMP, E. When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 111-130, 2020.

⁸⁵ LEWIS, Jenny M. The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 242-251, 2021. DOI 10.1080/25741292.2020.1859077.

⁸⁶ MCGANN, Michael; WELLS, Tamas; BLOMKAMP, Emma. Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review*, v. 23, n. 2, p. 297-316, 2021.

⁸⁷ UNRISD. *Policy innovations for transformative change: implementing the 2030 agenda for sustainable development*. Geneva: United Nations, 2016.

culture of innovation; focus on the user; participation; collaboration; human development; accessibility; socio-environmental sustainability; sustainable development; debureaucratization and transparency⁸⁸.

Although our study is limited to Brazilian PSI labs, it reaffirmed many characteristics and common trends reported in previous studies in many other labs worldwide. We contributed to advancing the literature about the PSI labs in Global South and reporting tendencies mentioned by other studies. We also contribute to demonstrating their concern with creating networks, behavioral sciences, and incorporation of the SDGs by the PSI labs.

Our findings demonstrate the existence of social networks among the PSI labs. Nonetheless, it was impossible to unveil these connections' primary motivations between the labs. Nevertheless, these associations might constitute a pivotal lab asset to replicate successful projects and approaches. Moreover, the labs should incorporate evaluation metrics into their routines to legitimate their initiatives and actions, systematically demonstrate their contributions towards achieving the SDGs, and incorporate prominent methods such as behavioral sciences in their practices.

For future studies, we verified that the PSI labs' social network and motivations would be essential to analyze in the PSI labs. Another exciting aspect is the impact of a legal framework on the Labs' formalization, consolidation, and expansion inside their national public sector sphere. Finally, there is an emerging need for studies dedicated to measuring the impact of PSI labs on society.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author(s).

Ethics in Research Committee (CEP)

CEP reviewed and approved this research at the University of Campinas, reference number 42668920.7.0000.5404 and 39956920.0.0000.5404.

Funding

This research was supported by the Research Dean's Office (PRP) of the University of Campinas.

References

- ACEVEDO, Sebastián; DASSEN, Nicolás. *Innovation for better management: the contribution of public innovation labs*. 2016.
- AFIF, Zeina *et al.* *Behavioral science around the world: profiles of 10 countries*. Washington: World Bank Group, 2018.
- ANNESI, Nora; BATTAGLIA, Massimo; GRAGNANI, Patrizia; IRALDO, Fabio. Integrating the 2030 agenda at the municipal level: multilevel pressures and institutional shift. *Land Use Policy*, v. 105, p. 105424, jun. 2021.
- ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria. *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: Economia Comportamental, 2015.
- BOTO-ÁLVAREZ, A.; GARCIA-FERNÁNDEZ, R. Implementation of the 2030 Agenda sustainable development goals in Spain. *Sustainability*, v. 12, p. 2546, 2020.

⁸⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 395, de 7 de junho de 2021*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1259312021060960c0bb3333a4f.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: CAVALCANTE, P. et al. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *O que é LIODS? como surgiu?*. Disponível em: <https://wwwh.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/liods-cnj-laboratorio-de-inovacao-inteligencia-e-ods/>. Acesso em: 17 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 395, de 7 de junho de 2021*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1259312021060960c0bb3333a4f.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

COLE, Lindsay. A framework to conceptualize innovation purpose in public sector innovation Labs. *Policy Design and Practice*, p. 1–19, 2021.

CRIADO, J. Ignacio; VILLODRE, Julián. Public employees in social media communities: exploring factors for internal collaboration using social network analysis. *First Monday*, 2018. DOI 10.5210/fm.v23i4.8348.

FERREIRA, María; BOTERO, Andrea. Experimental governance? the emergence of public sector innovation labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, v. 3, n. 2, p. 150-162, 2020.

FIROIU, Daniela; IONESCU, George H.; BĂNDOI, Anca; FLOREA, Nicoleta Mihaela; JIANU, Elena. Achieving sustainable development goals (SDG): implementation of the 2030 agenda in Romania. *Sustainability*, v. 11, n. 7, p. 2156. DOI 10.3390/su11072156. 2019.

FORTE, A.; FLORES, M. A. Aprendizagem e(m) colaboração: reflexões sobre um projeto de intervenção/formação numa EB 2/3. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, v. 45, n. 2, p. 93-131, 2011.

FULLER, Matt; LOCHARD, Anna. *Public policy labs in European Union member states*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

HORTAL, Alejandro. Nudges: a promising behavioral public policy tool to reduce vaccine hesitancy. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 1, p. 82 -98, abr. 2022.

HOWALDT, J.; SCHWARZ, M. *Social innovation: concepts, research fields and international trends*. Aachen: IMA/ ZLW, 2010.

KRPAN, D.; MAKKI, F.; SALEH, N.; BRINK, S.; KLAUZNICER, H. When behavioural science can make a difference in times of COVID-19. *Behavioural Public Policy*, v. 5, n. 2, p. 153-179, 2021.

LEWIS, J. M.; MCGANN, M.; BLOMKAMP, E. When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, v. 48, n. 1, p. 111-130, 2020.

LEWIS, Jenny M. The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 242–251, 2021. DOI 10.1080/25741292.2020.1859077.

MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, v. 51, n. 3, p. 249-267, 2018.

MCGANN, Michael; WELLS, Tamas; BLOMKAMP, Emma. Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review*, v. 23, n. 2, p. 297-316, 2021.

OCDE. *Behavioural insights and public policy: lessons from around the world*. Paris: OCDE Publishing, 2017.

OSTROFF, Frank. *The horizontal organization: what the organization of the future actually looks like and how it delivers value to customers*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Public policies and the concretization of social rights: decision-making, architecture of choices and effectiveness. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, p. 543 – 566, ago. 2018.

- RIBEIRO, Marcia Clara Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Libertarian paternalism and public policies: intervention and transparency. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, p. 105-120, abr. 2021.
- RODRÍGUEZ, Exequiel; GRANDINETTI, Rita. *Laboratorios de gobierno para la innovación pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*. Rosario: RedInnolabs, 2018.
- SÁEZ, M. A. *Una gestión pública por valores orientada a la innovación y la Agenda 2030*. 2019. Disponível em: <http://www.top.org.ar/ECGP/FullText/000020/20298.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020.
- SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, jul./set. 2005.
- SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, v. 3, p. 121-134, 2012.
- SILVA JUNIOR, A. C. da; EMMENDOERFER, M. L. Os caminhos para o desenvolvimento de uma gestão pública inovadora no Brasil. *Revista Organizações em Contexto*, v. 17, n. 33, 2021.
- SOEIRO, D. Transparent governments, social innovation, and their role in achieving the SDGs. In: LEAL FILHO, W.; AZUL, A. M.; BRANDLI, L.; SALVIA, A. Lange; ÖZUYAR, P. G.; WALL, T. (ed.). *Peace, justice and strong institutions*. Encyclopedia of the UN sustainable development goals. Cham: Springer, 2021.
- SUNSTEIN, Cass R. *Behavioral science and public policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudges: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- TÖNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do?. *Public Management Review*, v. 19, n. 10, p. 1455-1479, 2017.
- UNITED NATIONS. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 2015.
- UNRISD. *Policy innovations for transformative change: implementing the 2030 agenda for sustainable development*. Geneva: United Nations, 2016.
- WELLSTEAD, Adam M.; GOFEN, Anat; CARTER, Angie. Policy innovation lab scholarship: past, present, and the future: introduction to the special issue on policy innovation labs. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, p. 193-211, 2020.
- WHICHER, A. Evolution of policy labs and use of design for policy in UK government. *Policy Design and Practice*, v. 4, n. 2, 2021.

APPENDIX A - SDGs analyzed

APPENDIX B - Brazilian PSI Labs sample in this study

No	PSI Labs	GOVERNANCE		YEAR
		LEVEL	INSTITUTION	
1	Lab de Inovação do TRF1	Federal	Regional Federal Court of the First Region	2021
2	Lab de Inovação Pública	Federal, Local	Brazilian Micro and Small Enterprises' Support Service (Sebrae)	2021

No	PSI Labs	GOVERNANCE		
		LEVEL	INSTITUTION	YEAR
3	LabRE-SET	Regional	State Taxation Bureau of Rio Grande do Norte (SET-RN)	2021
4	Pantanal Valley	Federal	Federal University of Mato Grosso do Sul (UFMS)	2021
5	Lab de Inovação do ICTB/Fiocruz	Federal	Institute of Science and Technology in Biomodels (ICTB/Fiocruz)	2020
6	LA-BORA! Gov	Federal	Ministry of Economy Personnel Management and Performance Department (SGP)	2020
7	Lab de Inovação em Governo do Maranhão - LABIGOV	Regional	Government School of Maranhão (EGMA)	2020
8	Lab de transformação da ESMPU - INOVAESCOLA	Federal	School of the Public Prosecution of the Union (ESMPU)	2020
9	Metrolab	Regional	Metro-SP	2020
10	PG-Inova	Regional	Attorney General of the State of Rio de Janeiro (PGERJ)	2020
11	PMundo Incubadora de Negócios	Local	Independent (with subsidy resources from different projects)	2020
12	Inova MPRJ	Regional	Public Prosecution Office of the State of Rio de Janeiro	2019
13	Lab de Inovação e Criatividade - IntegraLab	Federal	Regional Federal Court of the Fourth Region	2019
14	Lab de Inovação e Dados do Governo do Estado do Ceará - ÍRIS	Regional	Ceará State Civil House	2019
15	Lab de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - LIODS-TRT12	Federal	Regional Federal Court of the Twelfth Region	2019
16	Lab de Inovação - LABINOV	Federal	Federal Justice of Rio de Janeiro (JFRJ)	2019
17	Lide.Lab	Regional	State Department of Finance of Mato Grosso do Sul	2019
18	NIDUS - Lab de Inovação do Estado de Santa Catarina	Regional	Secretary of State for Administration: Management of Innovation in Government	2019
19	Núcleo de Apoio à Inovação - NAINOVA	Federal	Federal Senate of Brazil	2019
20	InovarES	Federal	Judiciary Section of Espírito Santo	2018
21	Lab de Inovação na Gestão - LAB.ges	Regional	Management and Human Resources Department (SEGEr) of Espírito Santo	2018
22	(011).Lab	Local	Secretariat of Innovation and Technology (SMIT)	2018
23	Lab de Inovação e Gestão da JFSP - iJuspLab	Federal	Federal Justice of São Paulo (JFSP)	2017
24	Lab de Inovação em Governo da Agência Nacional de Aviação Civil - Lab InovANAC	Federal	National Civil Aviation Agency of Brazil (ANAC)	2017

No	PSI Labs	GOVERNANCE		INSTITUTION	YEAR
		LEVEL			
25	Lab de Inovação Financeira - LAB	Federal		Brazilian Development Association (ABDE) Inter-American Development Bank (BID) Securities and Exchange Commission (CVM) German Corporation for International Cooperation (GIZ)	2017
26	GNova	Federal		National School of Public Administration (ENAP)	2016
27	Lab Hacker	Federal		Chamber of Deputies of Brazil	2013
28	Lab de Inovação em Saúde	Federal, Regional, Local		Pan American Health Association (OPAS) World Health Organization (WHO)	2011
29	Lab de tecnologias de apoio a redes de inovação - LabTAR	Federal		Federal University of Espírito Santo (UFES)	2010

APPENDIX C - Classification of the PSI Labs projects according to the SDGs

SGDs Goals	Projects	Percentage (%)
ODS 1 - No Poverty	0	0%
ODS 2 - Zero Hunger	0	0%
ODS 3 - Good Health and Well-being	4	11%
ODS 4 - Quality Education	1	3%
ODS 5 - Gender Equality	1	3%
ODS 6 - Clean Water and Sanitation	0	0%
ODS 7 - Affordable and Clean Energy	0	0%
ODS 8 - Decent Work and Economic Growth	1	3%
ODS 9 - Industry, Innovation, and Infrastructure	1	3%
ODS 10 - Reduced Inequalities	0	0%
ODS 11 - Sustainable Cities and Communities	1	3%
ODS 12 - Responsible Consumption and Production	0	0%
ODS 13 - Climate Action	0	0%
ODS 14 - Life Bellow Water	1	3%
ODS 15 - Life and Land	3	9%

SGDs Goals	Projects	Percentage (%)
ODS 16 - Peace, Justice, and Strong Institutions	22	63%
ODS 17 - Partnership for the Goals	0	0%
TOTAL	35	100%

Note: Some of the PSI Labs projects were allocated in more than one SDG.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Big Data como motor do desenvolvimento econômico e tecnológico e da inovação: como a proteção legal à privacidade pode vulnerabilizar o indivíduo

Big Data as a driver of economic and technological development and innovation: how legal protection of privacy can make the individual vulnerable

Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira

Fabiana de Menezes Soares

Raquel Gontijo

Bárbara Bianca Alves Cardoso

Big Data como motor do desenvolvimento econômico e tecnológico e da inovação: como a proteção legal à privacidade pode vulnerabilizar o indivíduo*

Big Data as a driver of economic and technological development and innovation: how legal protection of privacy can make the individual vulnerable

Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira**

Fabiana de Menezes Soares***

Raquel Gontij****

Bárbara Bianca Alves Cardoso*****

* Recebido em 21/11/2022

Aprovado em 07/01/2024

** Pós-doutorado pelo Programa Pós-Doutorado Empresarial (PDI) do CNPq (2019-2020). Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2018). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2014). Membro do Observatório para a Qualidade da Lei. Advogada. Atualmente é Coordenadora de Governança Corporativa do Grupo Enacom.

E-mail: thaís.bgo@gmail.com.

*** Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Fundadora e Coordenadora do Observatório para a Qualidade da Lei. Pesquisadora Visitante na Universidade LAVAL, Universidade de Genebra, IEAT/ UFMG Instituto de Estudos Avançados e Transdisciplinares. Doutora e Mestre em Direito pela Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-Doutorado pela Université de Genève, UNIGE, Suíça (2008-2009). Mãe de dois filhos.

E-mail: fbmzsoares@gmail.com

**** Professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

E-mail: raquelbgontijo@gmail.com.

***** Bacharel em Direito pela UNA-MG (2021). Bacharel em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (2011). Advogada. Atualmente é Diretora de Recursos Humanos na UME Desenvolvimento de Software.

E-mail: barbaraalvescardoso@gmail.com.

Resumo

É bem conhecida a tensão entre a proteção dos direitos do desenvolvimento da personalidade (especialmente no eixo de proteção à privacidade), de um lado, e o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação, de outro. É uma tensão que aparece na lista de fundamentos da LGPD. Neste artigo, após uma revisão bibliográfica sobre o tema, realiza-se uma pesquisa empírica: a análise de conteúdo da LGPD, sendo a análise de conteúdo um método sistemático de processamento de discursos e comunicações. Essa análise permite identificar a recorrência relativa de termos associados à proteção dos direitos do titular dos dados, e termos associados à promoção do desenvolvimento econômico e tecnológico e da inovação, bem como a ocorrência de correlações entre termos ao longo do texto. O objetivo é verificar se algum dos fundamentos prevaleceu na LGPD. A partir dessa análise, realiza-se uma discussão a partir da lente da Legística, com ênfase no critério de eficiência da norma. Os resultados sugerem que o desenvolvimento da personalidade foi privilegiado, o que pode ter efeitos negativos para a eficiência da norma. Uma revisão de literatura mostra que uma rigorosa proteção da personalidade, especialmente se focada na privacidade, pode gerar efeitos sociais e econômicos nefastos, e vulnerabilizar o próprio titular que pretende-se defender. A originalidade verifica-se na análise de conteúdo realizada na LGPD, bem como nas reflexões amparadas em pesquisa bibliográfica.

Palavras chave: Big Data; dados pessoais; Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais; análise de conteúdo; desenvolvimento tecnológico.

Abstract

The tension between the protection of personality development rights (especially in the area of privacy protection), on the one hand, and economic and technological development and innovation, on the other, is well known. This tension appears in the list of LGPD foundations. In this article, after a bibliographic review on the subject, an empirical study is carried out: the content analysis of the LGPD, content analysis being a systematic method of processing discourses and communications. This analysis allows us to identify the relative recurrence of terms associated with the protection of the data subject's rights, and terms associated with the promotion of economic and technological development and innovation, as well as the occurrence of correlations between terms throughout the text. The objective is to verify whether any of the foundations prevailed in the LGPD. Based on this analysis, a discussion is carried out from the perspective of Legistics, with an emphasis on the criterion of efficiency of the norm. The results suggest that personality development was privileged, which may have negative effects on the efficiency of the norm. A literature review shows that strict protection of personality, especially if focused on privacy, can generate harmful social and economic effects, and make the very data subject it seeks to protect vulnerable. The originality is verified in the content analysis carried out in the LGPD, as well as in the reflections supported by bibliographic research.

Keywords: Big Data; personal data; General Law on the Protection of Personal Data; content analysis; technological development.

1 Introdução

“Modo Deus” é como Anna Wiener chama uma configuração que permitia aos funcionários da startup onde ela trabalhou rastrear informações pessoais de usuários de inúmeras plataformas que vieram a fazer parte das rotinas daqueles que usam o computador ou celular.¹ Vendida às plataformas, a ferramenta de análise de dados (*analytics*) da startup permitia-lhes rastrear os usuários, pessoas que as normas de proteção de dados vieram a denominar “titular”, pessoas como os autores deste artigo ou nossos estimados leitores.

Ferramentas de *analytics* permitem rastrear todo tipo de comportamento: quando o usuário clica em um botão, tira uma fotografia, envia um pagamento, digita, rola o dedo para a direita ou para a esquerda. A depender dos dados, era possível examinar detalhadamente esses dados, e segmentá-los em idade, gênero, afiliação política, cor de cabelo, restrições alimentares, peso, faixa de renda, filmes favoritos, escolaridade, esquisitices e tendências comportamentais, para citar aqueles mencionados por Wiener. Para qualquer plataforma, extrair inteligência desse manancial de dados é de inestimável valor: devo mostrar um filme de terror ou um desenho animado para este grupo de usuários? Devo mostrar um anúncio de ração de gatos ou uma guitarra para este outro? São essas pequenas soluções, ou *insights*, que a *startup* de *analytics* fornecia.

Inserindo linhas de seus próprios códigos de *analytics* nos códigos de seus clientes, era comum que os funcionários da startup tivessem acesso aos sites das plataformas sem restrições, acessando inclusive os dados dos usuários (dados dos titulares) - o chamado Modo Deus. Com essa configuração, era possível ao funcionário inclusive rastrear desafetos e amores, e os limites éticos dessa indevida intromissão na vida alheia eram apenas as convicções éticas de cada uma dessas pessoas que porventura tivesse acesso aos dados.

¹ WIENER, Anna. *Uncanny Valley*: a memoir. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2020. Rigorosamente, Wiener explica que trabalhou em uma empresa de análise de dados, que o jargão corporativo costuma referenciar como *analytics*. As ferramentas de análise eram contratadas por outras empresas, essas sim com vastos bancos de dados de seus usuários, empresas que permitem ao usuário comprar passagens aéreas, reservar hotéis, restaurantes ou salões de festa, comprar imóveis, encontrar um faxineiro ou sites de relacionamentos. Empresas com as quais a maior parte de nós, membros da sociedade do conhecimento, já interagimos.

A autora então relata que se tornou paranoica. Sabia que, de qualquer pessoa online, os dados seriam coletados. A questão mais problemática, todavia, era não saber quem os veria. Um usuário se resigna a compartilhar dados com uma rede social, sem saber que, naquela época, esses dados poderiam ser visualizados inclusive por fornecedores da rede social, como a startup de *analytics*.

Hoje, existem permissões em todos os aplicativos, desenhadas com objetivo de restringir o acesso do programador ao código estritamente necessário, resguardando o titular dos dados de intromissões desnecessárias. As configurações do Modo Deus estão atualmente restritas a um grupo muito menor de pessoas - mas ele ainda existe.

Ao recuperar o relato autobiográfico de Wiener nesta Introdução, o objetivo não é insuflar ainda mais o sentimento de urgência que inspirou as legislações de dados pessoais, aquele senso já lugar comum de que é preciso proteger a privacidade das pessoas. A anedota na verdade vem para destacar a inevitabilidade dos próprios dados, velozmente produzidos em grande volume a qualquer momento, dados variados e de variadas fontes, fidedignos e de enorme valor comercial - *big data*. As leis de proteção de dados não inibiram a *produção* de dados (ou inibiram pouco), mas sim sua *circulação*.

A defesa da privacidade é o aspecto mais aparente das legislações de proteção de dados, materializado nas insatisfações com empresas de telemarketing que obtêm dados pessoais de forma obscura. No entanto, como motor da economia do conhecimento, a proteção aos dados ultrapassa a dimensão individual. Transformados em commodities, restrições à circulação de dados podem se configurar práticas anticoncorrenciais.

Assim, embora o objetivo declarado da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei 13.709/2018, seja proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (art. 1º), uma tensão emerge da lista de seus fundamentos (art. 2º): é a tensão entre, por um lado, os direitos da personalidade e, por outro, o desenvolvimento econômico e tecnológico.

A discussão sobre conflito entre normas hierarquicamente equivalentes, e de baixa densidade normativa, é normalmente desenvolvida dentro da Teoria do Direito, quando trabalha a divisão das normas jurídicas enquanto gênero do qual princípios e regras são espécies com consequências diferentes. Alguns dos aprendizados desse programa de pesquisa poderiam ser aproveitados quando as normas em conflitos são fundamentos legais, tais como os listados nos sete fundamentos da LGPD. Embora instigante, essa discussão foge ao escopo deste artigo.

Neste artigo, o objetivo é mais simples: por meio do emprego do método de análise de conteúdo, que será descrito mais adiante, investiga-se se um dos dois fundamentos acima listados, considerados como tencionados, foi prestigiado ao longo do texto legal. O artigo demonstra resultados de uma pesquisa empírica (com coleta de dados), seguida da análise sistemática desses dados com base nos métodos e técnicas estruturados dentro da Legística.

Além desta Introdução, o artigo organiza-se em 4 seções. A primeira relata pesquisa bibliográfica introdutória sobre os fundamentos da LGPD (art. 2º), já que o pano de fundo para a análise empírica foi a existência da já mencionada tensão entre direitos da personalidade e o desenvolvimento tecnológico considerada como presente nos fundamentos.

A segunda seção descreve a análise empírica, que procurou verificar o que predomina no texto da lei. Nela, encontra-se a descrição do método de abordagem utilizado como procedimento investigativo, a saber, o método de análise de conteúdo. Essa análise sugere que um dos fundamentos foi prestigiado em detrimento do outro: os direitos da personalidade, em especial a proteção à privacidade.

A terceira seção é dedicada à discussão sobre como deve ocorrer a regulação desta lei pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados, considerando a obrigatoriedade de realização prévia de análise de impacto regulatório (AIR), que muito pode beneficiar-se dos métodos Legística.

Por fim, são apresentadas algumas considerações finais.

Em resumo, o artigo apresenta duas contribuições à literatura. Em primeiro lugar, apresentam-se evidências importantes, colhidas a partir da análise de conteúdo, de que a LGPD priorizou a dimensão individual (dos direitos ligados ao desenvolvimento da personalidade, especialmente no eixo da defesa da privacidade) em detrimento da dimensão do desenvolvimento econômico e tecnológico. Em segundo lugar, ainda recu-
pera uma dicotomia real entre as duas dimensões, que exigirão atenção da sociedade e dos órgãos reguladores, para que o próprio indivíduo não seja prejudicado pela concentração de dados em alguns *stakeholders*.

2 Direitos da personalidade vs. desenvolvimento econômico e tecnológico

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em vigor desde agosto de 2021, vem trazendo profundas transformações na relação entre governos, empresas e cidadãos. Tal legislação tem como inspiração o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia (GDPR),² ainda que a lei brasileira não possa ser considerada uma simples e literal tradução do modelo europeu. A forma como essa lei foi elaborada exacerbou um tensionamento entre os direitos de personalidade e o incentivo ao desenvolvimento econômico e tecnológico.

Com a LGPD, o Brasil passa a ter um sistema regulatório de dados pessoais mais complexo, que envolve também a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), primeiro como órgão da administração pública federal e posteriormente transformada em autarquia de natureza especial pela Lei 14.460/2022. Entre suas várias competências (art. 55-J, LGPD), cabe à ANPD a tarefa de dar efetividade à lei, o que envolve editar atos normativos infralegais, dentro dos limites legais típicos da atividade de regulamentar uma lei.

Alguns desses limites advêm dos fundamentos apresentados pela LGPD para disciplinar a proteção de dados pessoais. Da simples leitura dos sete incisos, evidenciam-se inúmeras - e saudáveis - tensões e contradições típicas de normas que ambicionam regulamentar segmentos complexos, como é a proteção de dados pessoais. Aliás, a proteção a dados pessoais também poderia ser descrita como um problema de natureza policêntrica, ou seja, aquele no qual diversos fatores interagem de forma *não necessariamente convergente*.³ Os fundamentos da LGPD são, portanto (art. 2º):

- o respeito à privacidade;
- a autodeterminação informativa;
- a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;
- a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;
- o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;
- a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e
- os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

² KOCH, Richie. What is the LGPD? Brazil's version of the GDPR. *GDPR.eu*, 2019. Disponível em: <https://gdpr.eu/gdpr-vs-lgpd>. Acesso em: 16 set. 2021. BIONI, Bruno Ricardo; GOMES, Maria Cecília Oliveira; MONTEIRO, Renato Leite. GDPR matchup: Brazil's General Data Protection Law. *LAPP*, 4 out. 2018. Disponível em: <https://iapp.org/news/a/gdpr-matchup-brazils-general-data-protection-law/>. Acesso em: 24 set. 2021.

³ SALINAS, N. S. C. *Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066922/mod_resource/content/1/Natasha_Salinas_Tese_Completa%20%281%29.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

O regulador tem que se atentar para eles, sem desconsiderar nenhum, mas dando-lhes pesos diferentes conforme o caso. Isso tudo considerando que, se comparada à GDPR, a LGPD apresenta um texto mais enxuto, sem pistas interpretativas deixadas pelo legislador.⁴

De especial interesse neste trabalho é o fundamento descrito como desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação (art. 2º, V), sobretudo porque regulações sobre dados provocam um efeito significativo em setores da indústria intensivos em dados, aumentando custos e riscos da gestão de dados pessoais.⁵ Ao desenvolvimento econômico e tecnológico e à inovação, normalmente opõem-se os fundamentos ligados ao desenvolvimento da personalidade.

Não é objetivo deste artigo reconstruir a trajetória dos direitos da personalidade no direito privado, matéria que conta com considerável literatura produzida por notórios civilistas⁶. Apesar disso, para evidenciar a tensão alegada na introdução, algumas considerações sobre o tema são necessárias, inclusive para apresentar a tese historicamente mais recente de que a proteção de dados pessoais é instrumental para o desenvolvimento da personalidade.⁷

Isso porque, mais do que a tradicional proteção à privacidade, a breve revisão de literatura tem como objetivo mostrar que a proteção de dados pessoais é mais ampla do que a defesa da privacidade, conforme defende Bioni:

Seria contraproducente e até mesmo incoerente pensar a proteção de dados pessoais somente sob as lentes do direito à privacidade. O eixo da privacidade está ligado ao controle de informações pessoais do que seja algo íntimo ou privado do sujeito. A proteção de dados pessoais não se satisfaz com tal técnica normativa, *uma vez que a informação pode estar sob a esfera pública*, discutindo-se, apenas, a sua exatidão, por exemplo. Ao lado do princípio da qualidade dos dados, o direito de correção é uma construção que deriva da perspectiva da identidade do sujeito e não do direito à privacidade. É o primeiro direito de personalidade que determina a necessidade de haver uma correspondência fidedigna entre a pessoa e seus dados pessoais. *A esfera do que é público ou privado revela-se incompleta para dar vazão a esse tipo de dinâmica normativa.*⁸

Em virtude disso, o direito à proteção aos dados pessoais deve angariar autonomia própria:

O direito à proteção dos dados pessoais reclama uma normalização própria que não pode ser reduzida a uma mera “evolução” do direito à privacidade, *mas encarada como um novo direito da personalidade que percorre, entre outras liberdades e garantias fundamentais, a liberdade de expressão, de acesso à informação e de não discriminação*. Em última análise, trata-se da nossa própria capacidade de autodeterminação.⁹

Nesse contexto, é natural que regulamentações emergjam motivadas pela necessidade de proteger a privacidade ou, de forma ampliada (como defende Bioni), o próprio desenvolvimento da personalidade em suas múltiplas dimensões (relembre-se: liberdade de expressão, de acesso à informação e o direito de não discriminação).

No entanto, quando se fala em dados pessoais, o impacto não é apenas na dimensão individual; dados (não apenas os dados pessoais, mas todo tipo de dado) são o combustível da Era da Economia da Infor-

⁴ MENDES, Laura Schertel; BIONI, Bruno R. O Regulamento Europeu de Proteção de Dados Pessoais e a Lei Geral de Proteção de Dados Brasileira: mapeando convergências na direção de um nível de equivalência. *Revista de Direito do Consumidor*, ano 28, v. 124, p. 157-180, jul./ago. 2019. p. 165.

⁵ ADADI, Amina. A survey on data-efficient algorithms in big data era. *Journal of Big Data*, v. 8, n. 1, p. 1-54, 2021. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1186/s40537-021-00419-9>. Acesso em: 24 set. 2021.

⁶ SOUSA, Rabindranath Capelo de. *O direito geral de personalidade*. Coimbra: Coimbra, 2011.

⁷ Conforme defende: BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 83.

⁸ BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 58. grifo nosso.

⁹ BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 90. grifo nosso.

mação. Na já conhecida expressão lançada pela revista *The Economist*, o recurso mais valioso do mundo não mais é o petróleo, mas sim os dados.¹⁰

Apesar da importância do desenvolvimento da personalidade, uma restrição excessiva à circulação de dados pessoais, a pretexto de proteger a personalidade, pode gerar um efeito indesejado: o fortalecimento de monopólios tecnológicos. O fenômeno, aliás, vem sendo tratado no âmbito do Direito Antitruste.¹¹

Existe risco de que normas como a LGPD contribuam para a prática de condutas anticoncorrenciais, como a imposição de barreiras ilegais à entrada de novos competidores. Tais regulações podem tornar mais caro e, em alguns casos, serem até mesmo proibitivas ao ingresso de empresas concorrentes, inclusive aquelas emergentes de base tecnológica, no mercado.

Já conhecidas na literatura são as chamadas patentes geradoras de dados (*data-generating patents*).¹² Os dois casos mais conhecidos são das patentes do laboratório Myriad, para detecção do risco de câncer de mama, e das patentes dos softwares dos motores de busca do Google.

A Myriad Genetics é uma companhia norte-americana de capital aberto, que desenvolveu e patenteou um teste para identificar os genes BRCA1 e BRCA2, cuja presença indica risco aumentado para câncer de mama e câncer de ovário. O teste foi patenteado em 1994. Para realizá-lo, a Myriad coleta e armazena informações sobre os pacientes, inclusive perfil genético, apresentação fenotípica, população e histórico familiar. Desde que começou a ser aplicado, a Myriad já testou 1,4 milhões de pacientes. Em virtude de sua posição pioneira no mercado, a Myriad coletou informação clínica de pacientes por décadas. E mais: usufruiu de exclusividade típica de titulares de patentes de 1994 até 2013, quando a Suprema Corte norte-americana invalidou a patente. Ainda que não mais esteja protegida por patente, a Myriad valeu-se dela para constituir um banco de dados genético sem paralelo seja entre atores privados ou públicos. Aliás, desde 2004 que a Myriad não contribui para repositórios públicos de dados.¹³ Na prática, isso significa que uma das maiores detentoras de dados genéticos da população não contribui com o avanço científico independente, administrando os dados como segredo industrial (*trade secret*).

É importante destacar que os dados existem, e continuam a ser gerados e complementados. Além dos genes já conhecidos (que alertam para risco aumentado para câncer), os testes descrevem também “variantes genéticas de significância desconhecida” (“*variants of unknown significance*”, VUS). Segundo os laudos da Myriad, essas variantes representam 3% dos achados de seus próprios testes, um número absurdamente menor que os 20% relatados por concorrentes europeus. Quando encontram essas variantes, a Myriad oferece testes gratuitos aos familiares do paciente, inclusive incentivando o paciente a contactar outras pessoas de sua família, por meio de um modelo de carta. À medida que novas informações são coletadas, a variante pode ser reclassificada como deletéria (no sentido de que representa um risco) ou neutra.

Nesse contexto, é plausível afirmar que o desempenho superior da Myriad decorre da posse exclusiva de informações necessárias para interpretar os achados. Essa exclusividade foi consolidada nos anos em que a Myriad era o único fornecedor do teste patenteado, o que lhe permitiu desenvolver extenso banco de dados que relaciona variantes a fenótipos, detalha frequência em várias populações e inclui dados genéticos não apenas de pacientes, mas também de suas famílias.

¹⁰ THE WORLD'S most valuable resource is no longer oil, but data. *The Economist*, 6 May 2017. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>. Acesso em: 26 set. 2021.

¹¹ KREIN, J. Novos trustes a era digital: efeitos anticompetitivos do uso de dados pessoais pelo facebook. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 198-231, 2018. Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrência/article/view/382>. Acesso em: 17 out. 2022.

¹² SIMON, Brenda M.; SICHELMAN, Ted. Data-generating patents. *Northwestern University Law Review*, v. 111, n. 2, p. 377-438, 2016. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/illr111&div=14&id=&page=>. Acesso em: 20 jan. 2022.

¹³ COOK-DEEGAN, R. *et al.* The next controversy in genetic testing: clinical data as trade secrets?. *European Journal of Human Genetics*, v. 21, p. 585-588, 2013. DOI: 10.1038/ejhg.2012.217. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/ejhg2012217>. Acesso em: 20 jan. 2022.

A hipótese mais provável para o desempenho superior é a vantagem competitiva conferida à Myriad por sua patente (depois anulada judicialmente), que contribuiu para a constituição de um robusto banco de dados. Aliás, quando a Myriad encontra essas variantes, ela aprofunda os testes em um extenso banco de dados que relaciona variantes de significado incerto ao fenótipo, detalha sua frequência em várias populações e inclui estudos genéticos em famílias de pacientes. Até onde se sabe, nenhum banco de dados público, nem os bancos de dados de concorrentes, rivaliza com os bancos de dados da Myriad, o que provavelmente explica a capacidade da empresa de interpretar os resultados do VUS com mais sucesso do que outras.

Nesse contexto, é importante destacar: os bancos de dados, ainda que anonimizados, têm origem nos dados pessoais das pessoas que se submetem a testes, várias delas em especial situação de vulnerabilidade, já que se trata de dados de suporte ao diagnóstico de moléstias graves.

Outro exemplo apresentado pela literatura é o próprio Google.¹⁴ Diferentemente do que ocorre no Brasil, é possível patentear softwares nos Estados Unidos (EUA), o que gera cenários parecidos com o da Myriad. Por meio de sua tecnologia patenteada de busca, o Google coleta dados, tais como histórico de busca, geolocalização, dados de redes sociais e outras informações pessoais, que a empresa utiliza não apenas para aperfeiçoar seu próprio algoritmo, mas também para prover anúncios mais adequados. Também esse banco de dados é tratado como segredo industrial. Essa conformação (algoritmo protegido por patente somado ao tratamento do vasto banco de dados como segredo industrial) pode ser considerada como um motivo relevante para a morte de outras ferramentas de busca, tal como a AltaVista ou HotBot. Cada vez mais, aproxima-se de um cenário monopolista.

No argumento de Katharina Pistor, é preciso vigiar para que a proteção jurídica aos ativos intangíveis, tal como bancos de dados, não produza efeitos sociais deletérios. Na era do *big data*, existem condições tecnológicas sem precedentes para que a combinação da proteção de patentes (cuja finalidade é publicizar conhecimento) se some à proteção por segredo industrial. Tradicionalmente, são estratégias mutuamente excludentes de proteção de ativos intangíveis: ou publiciza-se o conhecimento, ou protege-se o conhecimento como segredo. Com o advento do *big data*, diferentemente, o que se observa é o surgimento das patentes geradoras de dados, que conferem uma dupla proteção. Por meio do uso exclusivo, o titular experimenta uma dianteira ao viabilizar a constituição de bancos de dados robustos e privados, que serão protegidos como segredo industrial mesmo após a expiração ou anulação de patentes.¹⁵ Com o tempo, tais bancos de dados tornam-se mais valiosos que a própria patente.

Há alguns anos, argumentava-se que a restrição à circulação dos dados seria simplesmente deletéria ao desenvolvimento econômico e tecnológico, mas inconsequente para o titular individualmente considerado. O contexto mudou. Na atualidade, considerando a consolidação de algumas grandes corporações que constituíram grandes bancos de dados pessoais, tais restrições podem representar práticas anticompetitivas e anticoncorrenciais, o que pode vir a prejudicar o próprio titular de dados. Nos dois casos descritos pela literatura (Myriad e Google), percebe-se que essas corporações passam a deter informações indisponíveis a qualquer outro stakeholder, público ou privado, o que pode impactar diretamente o titular.

A cada dia, a tecnologia se entranha mais na sociedade: na forma como interagimos, como aprendemos, como trabalhamos, como tomamos decisões, inclusive na própria produção legislativa. Essa dependência da tecnologia da informação pode ser sintetizada na metáfora do “computador cárcere”.¹⁶ O grande paradoxo da tecnologia da informação passa a ser então que, de um lado, ela liberta, e de outro aprisiona.¹⁷

¹⁴ SIMON, Brenda M.; SICHELMAN, Ted. Data-generating patents. *Northwestern University Law Review*, v. 111, n. 2, p. 377-438, 2016. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/illlr111&div=14&id=&page=>. Acesso em: 20 jan. 2022.

¹⁵ PISTOR, Katharina. *The code of capital: how the law creates wealth and inequality*. Oxford: Princeton, 2019.

¹⁶ SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 89.

¹⁷ SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sergio

Assim, a hipótese de partida para a análise empírica é que, embora a tensão entre o livre desenvolvimento da personalidade, de um lado, e o desenvolvimento econômico e tecnológico, de outro, apareça na lista de fundamentos da LGPD (art. 2º), o corpo da norma prestigia a dimensão dos direitos da personalidade, estes inclusive reduzidos à dimensão da privacidade. Isso poderia ser problemático, pois a literatura vem alertando para o risco de formação de monopólios, o que, ao invés de proteger o titular, o vulnerabiliza.

Por ora, basta essa breve descrição do cenário tensionado a ser enfrentado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão da administração pública direta federal, com atribuições relacionadas à regulação de dados pessoais. Na próxima seção, apresenta-se a análise empírica proposta para testar, pelo menos em uma primeira abordagem ao problema, a hipótese de que a LGPD prestigiou a dimensão do desenvolvimento da personalidade.

3 Nuvem de palavras da LGPD

3.1 Descrição do método e realização do experimento

Esta pesquisa possui caráter empírico, que tem como objeto de estudo a LGPD. Ela segue premissas de Pesquisa Empírica em Direito (PED), que, embora ainda incipiente, vem crescendo no Brasil impulsionada em grande parte por avanços tecnológicos¹⁸. Como dados coletados (entendendo-se dados como fatos que é possível conhecer sobre o objeto), temos as palavras da lei.

Atualmente, existe uma miríade de dados textuais que é possível observar – e tratar.¹⁹ Não há tanto tempo, os pesquisadores precisavam codificar manualmente em códigos de computador os textos legais que acessavam em papéis, para que pudessem realizar qualquer tipo de análise quantitativa. Todo esse procedimento significa não apenas que as pesquisas quantitativas eram mais raras (por exigir habilidades que a maior parte dos juristas não possui), mas também em si mesmas limitadas, já que eram também menos os dados disponíveis.

Atualmente, toda a legislação brasileira editada pelo Governo Federal está disponível no Portal Legislação: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Que toda essa legislação esteja amplamente acessível, gratuitamente, a qualquer pessoa com acesso à internet, em formato digital, é algo cuja importância não pode ser subestimada. Abrem-se inúmeras possibilidades de análise e construção.²⁰

Uma dessas possibilidades é o uso de métodos de análise das mensagens, como o método de análise de conteúdo. Este se refere a “[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”.²¹ Dentre as técnicas utilizadas para análise de conteúdo, destaca-se a frequencial, caracterizada pela classificação e contabilização da recorrência de termos relevantes. Esta técnica pode ser associada a recursos visuais, que permitem a fácil apreensão de padrões contidos nos textos analisados.

Antonio Fabris, 2002. p. 83.

¹⁸ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

¹⁹ DUMAS, Marion. Text as observational data. In: LIVERMORE, Michael; ROCKMORE, Daniel N. (ed.). *Law as data: computation, text, & the future of legal analysis*: 3. Santa Fe: Santa Fe Institute of Science, 2019. p. 59-70.

²⁰ MOREIRA, Felipe Lélis; SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Manoel Leonardo. *Impacto do uso de dados abertos sobre a assimetria de influência do lobby no Congresso Nacional*. 2021. 313 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/39130>. Acesso em: 25 jan. 2022.

²¹ BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2021. p. 40.

Nesse sentido, dentre as novas fronteiras abertas pelos avanços tecnológicos, destacam-se também, como de interesse, o *legal design* e *visual law*, ambos campos nascentes de teoria e prática. O primeiro é uma “área de estudo interdisciplinar em que métodos do design centrados nos seres humanos são utilizados para a melhoria da comunicação jurídica e da própria experiência do direito”.²² Já o *visual law* é uma das técnicas contidas no *legal design* e tem como objetivo conectar intencionalmente a linguagem escrita com a linguagem visual ou audiovisual (em qualquer interface)²³. Assim, o *visual law* se interessa pelo emprego dos métodos do *design* a assuntos de relevância legal.²⁴

Importante destacar, segundo Presgrave, que o uso de recursos visuais não é tão novo assim no direito, já que há muito os juristas destacam frases e parágrafos com emprego de **negrito**, *itálico* ou letras MAIÚSCULAS em suas peças (petições, decisões, pareceres, etc.). Com novos recursos tecnológicos, essas intervenções mais simples de design se desdobraram exponencialmente, possibilitando inclusive, pesquisas como a relatada nesta comunicação.

O método de abordagem empregado nesta PED foi, portanto, a análise de conteúdo frequencial, seguida por uma representação em forma de nuvem de palavras. Essa representação foi viabilizada pela plataforma WordClouds. A nuvem de palavras oferece um resultado útil (embora com limitações importantes, descritas abaixo), quando se busca uma descrição ou melhor compreensão de dados legislativos complexos.²⁵

Mas o que é uma nuvem de palavras? Trata-se de uma figura composta de palavras, ou seja, uma apresentação gráfica de palavras, que são por sua vez destacadas com diferentes propriedades visuais (diferentes tamanhos e cores), de modo a representar diferentes atributos dos dados.²⁶ Importante destacar que, para a Ciência de Dados, embora a visualização dos dados seja sempre um desafio, ela é essencial quando pretende-se compreender os dados, obter sentido e apreender informações importantes que possam servir de insumo para a tomada de decisão. Aliás, saber contar histórias sobre os dados, e a partir deles, é uma das competências mais importantes de um cientista de dados.²⁷

Por trás da escolha do método, encontra-se uma pressuposição importante: considerando que o objetivo da pesquisa era investigar qual dos dois fundamentos do art. 2º predominou no texto legal, pressupõe-se que o legislador prestigiou os temas ligados a um ou outro, e que a frequência que determinadas palavras aparecem será sugestiva da escolha legislativa.

Para realizar o tratamento dos dados (= palavras), alguns passos foram seguidos: o texto integral e literal da LGPD, coletado na aba de legislação do Planalto (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>), foi transformado em um arquivo de texto, que possibilita a edição, para que fossem feitas edições imprescindíveis ao tratamento.

²² PRESGRAVE, Ana Beatriz *et al.* *Visual law*: o design em prol do aprimoramento da advocacia. Brasília: OAB, 2021. Disponível em: <https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=visual#modal-publicacao>. Acesso em: 21 nov. 2021. p. 14.

²³ PRESGRAVE, Ana Beatriz *et al.* *Visual law*: o design em prol do aprimoramento da advocacia. Brasília: OAB, 2021. Disponível em: <https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=visual#modal-publicacao>. Acesso em: 21 nov. 2021. p. 14.

²⁴ PERRY-KESSARIS, Amanda. Legal design for practice, activism, policy, and research. *Journal of law and society*, v. 46, n. 2, p. 188, jun. 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jols.12154>. Acesso em: 10 out. 2021.

²⁵ CURTOTTI, Michael; MCCREATH, Eric. Enhancing the Visualization of Law. In: LAW VIA THE INTERNET TWENTIETH ANNIVERSARY CONFERENCE, 2012, New York. *Paper*. New York: Cornell University, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2160614>. Acesso em: 16 set. 2021.

²⁶ CURTOTTI, Michael; MCCREATH, Eric. Enhancing the Visualization of Law. In: LAW VIA THE INTERNET TWENTIETH ANNIVERSARY CONFERENCE, 2012, New York. *Paper*. New York: Cornell University, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2160614>. Acesso em: 16 set. 2021. OOSTERMAN, Josh; COCKBURN, Andy. An empirical comparison of tag clouds and tables. In: CONFERENCE OF THE COMPUTER-HUMAN INTERACTION SPECIAL INTEREST GROUP OF AUSTRALIA ON COMPUTER-HUMAN INTERACTION (OZCHI '10), 22., 2010, New York. *Proceedings* [...]. New York: Association for Computing Machinery, 2010. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/1952222.1952284>. Acesso em: 24 set. 2021.

²⁷ HAIDER, Murtaza. *Getting started with data science: making sense of data with analytics*. Indianapolis: IBM, 2015.

As edições não devem prejudicar o conteúdo, mas sim buscar um resultado mais assertivo, uniformizando expressões e evitando que a mesma ideia ou conceito aparecesse fragmentado. As edições feitas foram as seguintes:

- todas as referências à “autoridade nacional de proteção de dados” foram consolidadas como “ANPD”;
- uniformização de singular e plural (exemplo: titular/titulares, direito/direitos);
- exclusão de palavras que não possuem relevância material: indicativos de sistemática interna da lei (título, capítulo, seção, artigo/art., inciso, parágrafo, parágrafo único); todos os algarismos romanos e algarismos indo-arábicos; conectores, artigos, pronomes e preposições.

Feitos esses ajustes, o texto foi analisado quanto à frequência de ocorrência dos termos. Partindo dos princípios do método de análise de conteúdo, os termos foram classificados conforme seu sentido de maior alinhamento aos direitos de personalidade ou à promoção do desenvolvimento econômico e tecnológico, o que permite observar a ocorrência relativa de termos atinentes a cada um dos princípios. Em seguida, reconhecendo que o sentido das palavras só pode ser devidamente compreendido dentro do contexto mais amplo da linguagem, incluímos algumas considerações sobre a forma como os termos foram empregados no texto da LGPD.

Em um primeiro recorte de análise, podemos observar os termos com maior recorrência. Na lista de palavras, as 2 palavras que mais aparecem no texto da LGPD são bastante previsíveis:

- dados (266 vezes);
- pessoais (152 vezes).

Aliás, essas duas palavras reproduzem o elemento material expresso na ementa da LGPD: “Lei Geral de Proteção de *Dados Pessoais* (LGPD)”.

Resultados mais interessantes aparecem quando passamos à classificação dos termos quanto à sua relação aos direitos de personalidade e ao desenvolvimento econômico e tecnológico. Dentre os termos mais frequentes, não houve nenhum diretamente associado ao desenvolvimento. Assim, na Tabela 1, em que estão indicadas as palavras mais frequentes na LGPD, destacam-se palavras ligadas aos direitos do titular (com realces nas células):

Tabela 1 - Palavras mais frequentes na LGPD

Tag	Incidência
tratamento	143
lei	127
Titular	95
Nacional	75
Direito	62
Proteção	62
Autoridade	54
controlador	54
Consentimento	35
público	31

Fonte: Autoria própria.

Essa recorrência dos termos pode ser bem visualizada com o uso Figura 1, que traz a nuvem de palavras com representação dos termos mais recorrentes na LGPD.

3.2 Discussão sobre resultado

A partir da análise empírica realizada acima, podemos constatar uma preponderância da linguagem atinente aos direitos de personalidade. Nesse sentido, a nuvem e a análise da contagem de palavras sugerem que a LGPD deu maior ênfase aos direitos da personalidade, prestigiando o eixo da privacidade, quando comparado ao desenvolvimento tecnológico ou à inovação.

É absolutamente notável que o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação mencionados no art. 2º, V, LGPD não são desdobrados em nenhum outro dispositivo da LGPD. Tem-se, assim, uma legislação que impacta desproporcionalmente o desenvolvimento tecnológico prestigiando o desenvolvimento da personalidade. E mais, a ver pelo destaque à *tag* “consentimento”, é possível especular que há ênfase no eixo da privacidade, ligado ao controle individual de informações pessoais do que seja algo íntimo ou privado do sujeito, em detrimento de outras dimensões, como os dados pessoais que pertençam à esfera pública (certidões de nascimento e óbito, por exemplo), ou que sejam de dimensão privada mas sobre os quais o titular não tem ingerência (como dados trabalhistas que o empregador é obrigado a guardar por longos períodos, como cargos, salários e valores de encargos trabalhistas e contribuições previdenciárias).

À conclusão, é preciso todavia emendar, conforme alerta Presgrave:²⁸ técnicas como o *visual law* e o *legal design* não devem se limitar a apenas aspectos quantitativos (como a quantidade de palavras), e devem considerar também aspectos qualitativos que, no caso, se ligam ao contexto. Em estudos subsequentes, seria útil e interessante realizar uma análise qualitativa dos dispositivos da norma, adotando metodologia adequada para identificar qual fundamento cada um deles densificou, se é que algum.

Ainda que sejam preliminares os resultados da análise empírica em relação ao problema proposto (resumido como: a LGPD prestigiou o desenvolvimento da personalidade, em especial em relação ao eixo da proteção à privacidade, em detrimento do desenvolvimento tecnológico e da inovação?), fato é que a ANPD deverá exercer suas competências regulatórias sem descuidar de nenhum fundamento. E se realmente o desenvolvimento tecnológico e a inovação foram incorporados à lei quase que numa dimensão principiológica (com insuficiente densidade normativa), então maiores serão os desafios da ANPD para exercer suas competências sem descuidar do princípio.

Para enfrentar o desafio, a ANPD deve valer-se de análises de impacto regulatório (AIR), prestigiadas pela Lei n. 13.874/2019 (art. 5º), que devem conter informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. Nesse contexto, um ferramental bastante útil pode ser encontrado nas metodologias estudadas e descritas pela Legística, que serão aprofundadas na seção 3.

4 Legística e o exercício do poder regulatório: mapeamento de impactado

No Direito, o interesse pela chamada Teoria da Legislação é relativamente recente, embora crescente. Seu objeto de estudo é todo o circuito de produção das normas pela lupa jurídica, sem desconhecer que a legislação é fruto de atividades *políticas*.

A *Teoria da Legislação* pode ser conceituada como a elaboração de conceitos concernentes a todo ciclo de formação da lei e de atos normativos dela derivados, do impulso para legislar à sua implementação, bem como suas questões epistemológicas, metodológicas, procedimentais.

²⁸ PRESGRAVE, Ana Beatriz *et al.* *Visual law*: o design em prol do aprimoramento da advocacia. Brasília: OAB, 2021. Disponível em: <https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=visual#modal-publicacao>. Acesso em: 21 nov. 2021. p. 14.

Assim, segundo Soares,²⁹ sua finalidade (da Teoria da Legislação) é tratar racional e eficientemente a produção do Direito (entendida como Direito sob a forma escrita, posto e reconhecido pelo Estado como válido e legítimo) no sistema jurídico, com vistas a sua inserção em um sistema normativo coerente (sem antinomias). Além disso, ainda com Soares, os avanços da disciplina e seus reflexos na Teoria do Direito no sentido de incluir também a “produção de normas” administrativas e judiciais.

Por sua vez, *Legística* é a metodologia para racionalizar a justificação da decisão de legislar por meio de métodos e técnicas que considerem o contexto das fontes do Direito, do sistema normativo vigente, do cenário de incidência e a perspectiva comunicacional.

Por isso, a Legística amadurece enquanto saber jurídico a partir de algumas necessidades:³⁰ produzir legislação mais eficaz (no sentido de estar disponível e atuante para a produção de efeitos), compatibilizar o Direito codificado com os reclames da sociedade, utilizar a lei como instrumento exclusivo para a consecução de mudanças sociais e, por fim, democratizar o acesso aos textos legais em todos os níveis.

Embora possa ser decomposta em vários domínios, interessa-se aqui pela Legística, especificamente a Legística material, ou seja, aquela que “propõe uma metodologia de preparação da lei, de seu conteúdo, de maneira a fornecer ao legislador elementos para uma tomada de decisão objetiva”³¹. A Legística oferece, então, um conjunto de métodos que se empregam no processo de elaboração legislativa.

No Brasil, esses métodos são adotados ainda de forma embrionária, mas crescente.³² Tal adesão verifica-se, por exemplo, nos comandos contidos no Capítulo IV da Lei da Liberdade Econômica, LLE (Lei nº 13.874/2013), intitulado “Da Análise de Impacto Regulatório”.

CAPÍTULO IV

DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, *serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório*, que conterá *informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo* para verificar a razoabilidade do seu *impacto econômico*.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.³³

É inadequado que a LLE tenha se atido apenas aos impactos *econômicos*, pois é possível mapear uma miríade de efeitos possíveis, como, por exemplo, mapeamento de populações afetadas.³⁴ Não obstante, a

²⁹ SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 123.

³⁰ SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 9, p. 7-34, 2007. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/article/viewFile/311/264>. Acesso em: 2 fev. 2022.

³¹ ALMEIDA, Marta Tavares de. A contribuição da legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. In: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 83-102. p. 89.

³² SOARES, Fabiana de Menezes. Prefácio. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyn (org.). *Estudos em legística*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 93-120. Disponível em: <https://www.observalei.net.br/ambito-do-observatorio/estudos-em-legistica>. Acesso em: 28 ago. 2020.

³³ BRASIL. Lei da Liberdade Econômica, Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019. *Portal da Legislação*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 14 out. 2021.

³⁴ SOARES, Hugo Henry Martins de Assis. Sobre a (ir)racionalidade decisória: reflexões críticas para uma revalorização do legislar. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyn (org.). *Estudos em legística*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 93-120. Disponível em: <https://www.observalei.net.br/ambito-do-observatorio/estudos-em-legistica>. Acesso em: 28 ago. 2020.

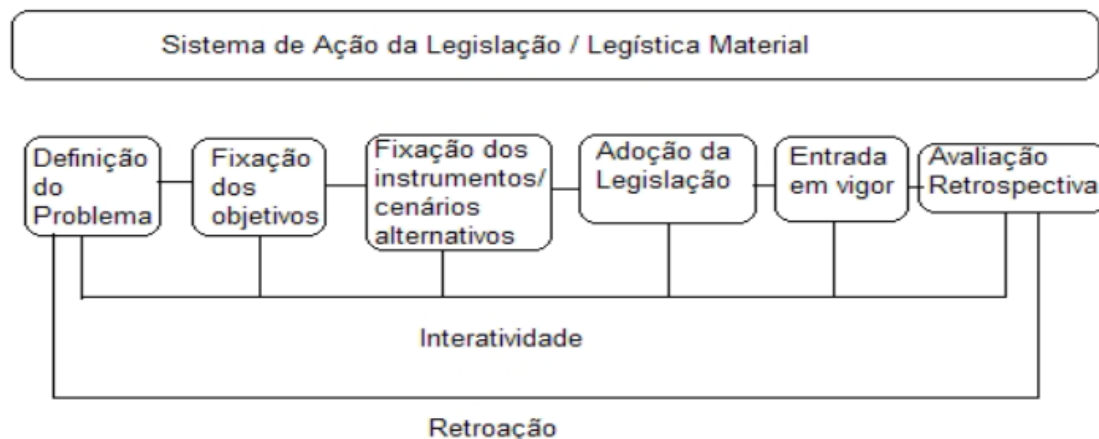
análise prévia de efeitos econômicos é hoje uma obrigação do regulador, razão pela qual entram em cena, então, os métodos e contribuições da Legística.

Comentando a LLE logo após sua edição, Soares *et al.*³⁵ informam que houve inspiração em documentos internacionais quando estipulam-se algumas providências, alguns passos que a autoridade deve seguir ao editar um normativo, mapeados como os seguintes:

1. Definição do problema;
2. Determinação de objetivos;
3. Estabelecimento de cenários alternativos;
4. Escolha das soluções;
5. Avaliação prospectiva;
6. Execução;
7. Avaliação retrospectiva.

De forma gráfica, os passos na verdade compõem um ciclo, assim representado:

Figura 1 - Sistema de Ação da Legislação / Legística Material



Fonte: autoria própria.

Segundo Mader, “a avaliação legislativa pode definir-se como uma *análise metódica* que incide sobre os *efeitos das normas legais*”.³⁶ Ainda segundo o autor:

é preciso perceber a legislação como um *processo dinâmico e reiterativo* de interação entre a sociedade civil e o sistema político-administrativo, um processo no decurso do qual diversos atores sociais ou políticos equacionam problemas e formulam expectativas em relação à atuação do Estado.³⁷

Ademais, a atividade de legislar deve ser feita com finalidade, destinada à busca de soluções e resultados concretos. Após a precisa definição do problema, parte-se para a etapa de avaliação legislativa, que mais do que uma análise abstrata de efeitos, deve avaliar efeitos em função de determinados critérios, a saber:³⁸

³⁵ SOARES, Fabiana de Menezes *et al.* Elaboração legislativa do Executivo: precisamos falar sobre avaliação legislativa?. *JOTA*, 27 out. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/elaboracao-legislativa-do-executivo-precisamos-falar-sobre-avaliacao-legislativa>. Acesso em: 15 set. 2021.

³⁶ MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do Direito. *Legislação*, n. 1, p. 39-49, abr./jun. 1991.

³⁷ MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do Direito. *Legislação*, n. 1, p. 39-49, abr./jun. 1991. p. 42. grifo nosso.

³⁸ ALMEIDA, Marta Tavares de. A contribuição da legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. In: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia

- a. eficácia: que a lei cumpra seus objetivos;
- b. eficiência: que os benefícios da lei justifiquem seus custos;
- c. efetividade: que a lei seja aceita por seus destinatários.

Para esta análise, o foco é no critério da eficiência, sem desmerecer a relevância das demais. Assim, no exercício de seu poder regulatório, a ANPD deve comparar custos com benefícios, os meios investidos com os resultados obtidos, pois já se sabe que regulações sobre dados pessoais possuem um efeito significativo em setores da indústria intensivos em dados, aumentando custos e riscos da gestão de dados pessoais, bem como reduzindo o acesso aos dados que são o combustível para o desenvolvimento.³⁹

De um lado, está claro o esforço legislativo de proteger o titular, obrigação que a ANPD tem que honrar. Isso transpareceu nas dezenas de vezes em que o titular foi mencionado no texto legal. Por outro, será papel da ANPD considerar o custo dessa implementação, por segmento, ouvindo todos os stakeholders. Com isso, a Portaria ANPD 16/2021 (que aprovou o procedimento da regulamentação, definindo conceitos relevantes no âmbito da análise do impacto regulatório e da eficiência da legislação) indicou claramente como diretriz o aprimoramento do ambiente de negócios, viabilizando o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação e o fortalecimento da participação social (art 2º, VII e VIII). Indicou também as consultas aos grupos afetados e a tomada de subsídios (art. 12, I e II) como uma etapa da construção de um Projeto de Regulamentação (PR) (art. 3º, VII).

No ato de regulamentar, a ANPD pode valer-se das Análises de Impacto Regulatório (AIRs), que, atualmente, são de elaboração obrigatória para os entes incumbidos de regulamentar leis (art. 5º, Lei 13.874/2019). As AIRs devem conter, obrigatoriamente, informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

4.1 O processo de regulação: uma análise da eficiência

Acima, explicamos que a análise de efeitos de uma regulamentação deve considerar três critérios: eficácia, eficiência e efetividade. Neste comentário, nosso foco será no critério de eficiência, sem desmerecer a relevância das demais. Na avaliação de eficiência, comparam-se custos com benefícios, os meios investidos com os resultados obtidos. No instante em que o problema central que a lei visa solucionar está tangível, a análise da eficiência ocorre de maneira mais efetiva; tal identificação é o começo da análise e da avaliação legislativa. Acredita-se que a nuvem de palavras gerada tem a contribuir no diagnóstico dos objetivos que a LGPD abordou, discutidos a seguir.

A ANPD, encarregada pela regulação, tem como responsabilidade elaborar as análises de impacto regulatório, nos termos do art. 5º, Lei 13.874/2019. Desta maneira, a Portaria ANPD 16/2021 aprovou o procedimento da regulamentação, definindo conceitos relevantes no âmbito da análise do impacto regulatório e da eficiência da legislação em comento. Além de indicar como diretriz o aprimoramento do ambiente de negócios, viabilizando o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação e o fortalecimento da participação social (art 2º, VII e VIII), tal portaria indica as consultas aos grupos afetados e a tomada de subsídios (art. 12, I e II) como uma etapa da construção de um Projeto de Regulamentação (PR) (art. 3º, VII). Um ponto importante para o desenvolvimento tecnológico que esse PR pode abordar é não apenas o tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas (indicado no art. 55-J, XVIII), como também contemplar outros tipos societários usados por empresas de base tecnológica.

Debruçando-se sobre a eficiência da norma, parece-nos que, caso não haja um olhar sobre a equidade, o legislador poderá gerar uma onerosidade excessiva para empresas de base tecnológica, especialmente as

Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 83-102. MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do Direito. *Legislação*, n. 1, p. 39-49, abr./jun. 1991.

³⁹ Vide Seção 1.

de menor porte. Isso porque o custo da implementação de um projeto de conformidade pode ter diferentes impactos em cada estrutura organizacional, o que deve ser considerado pelo regulador. Para que haja um equilíbrio suficientemente razoável para se chegar à eficiência, recomenda-se que o regulador se aproxime das especificidades implicadas na legislação, com consultas apropriadas para mapear adequadamente a reação dos destinatários.

Debruçando-se sobre a eficiência da norma, parece-nos que, caso não haja um olhar sobre a equidade, o legislador poderá gerar uma onerosidade excessiva para empresas de base tecnológica, especialmente as de menor porte. Se a finalidade é proteger o titular de abordagens abusivas de vendas, ou regular a atividade das chamadas *big techs*, é preciso que a ANPD mantenha isso no radar.

Isso porque o custo da implementação de um projeto de conformidade pode ter diferentes impactos em cada estrutura organizacional, o que deve ser considerado pelo regulador. Para que haja um equilíbrio suficientemente razoável para se chegar à eficiência, recomenda-se que o regulador se aproxime das especificidades implicadas na legislação, com consultas apropriadas para mapear adequadamente a reação dos destinatários.

Será papel da ANPD considerar o custo dessa implementação, especificamente em cada segmento de mercado, ouvindo todos os stakeholders. Isso porque existem pelo menos dois grandes grupos de pessoas impactadas pela lei: o titular (que passou a gozar de inúmeros direitos) e as pessoas que deverão cumprir a lei assegurando os direitos dos titulares. Para simplificar o texto, o segundo grupo será referido doravante apenas como “controladores”, que a LGPD definiu como “pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais”.

Nesse sentido, discordamos de Bioni, para quem os princípios constitucionais da ordem econômica (art. 170) foram internalizados pela LGPD. O autor reputou como bem-sucedido o equilíbrio entre, por um lado, direitos fundamentais e o livre desenvolvimento da personalidade, e, por outro, o desenvolvimento econômico-tecnológico e da inovação, quando a LGPD estabelece uma “dialética normativa de conciliação entre todos esses elementos.”⁴⁰ Contrariamente, o argumento deste artigo é de que tais princípios aparentemente constaram apenas na lista de fundamentos da LGPD (art. 2º), mas não foram desdobrados nos outros dispositivos.

5 Considerações finais

Não parece ser à toa que a epígrafe da LGPD menciona *proteção* de dados pessoais, e não *regulamento* de dados pessoais. A opção pelo termo *proteção* parece consistente com a opção de colocar o titular dos dados e, portanto, o desenvolvimento da personalidade (em especial pelo eixo da privacidade), acima de qualquer outro vetor.

Proteger decorre da necessidade de proteger a personalidade do indivíduo contra os potenciais riscos a serem causados pelo tratamento de dados pessoais no contexto da sociedade da informação.⁴¹ À primeira vista, essa proteção roda em torno da necessidade de dar protagonismo ao titular, restringindo as possibilidades de tratamento de dados por parte especialmente de pessoas jurídicas e, principalmente, limitando as possibilidades de compartilhamento.

⁴⁰ BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 104.

⁴¹ MENDES, Laura Schertel; BIONI, Bruno R. O Regulamento Europeu de Proteção de Dados Pessoais e a Lei Geral de Proteção de Dados Brasileira: mapeando convergências na direção de um nível de equivalência. *Revista de Direito do Consumidor*, ano 28, v. 124, p. 157-180, jul./ago. 2019. p. 177.

Essa visão, todavia, é míope. Como explicado acima, grande parte das pessoas vai produzir dados pessoais, mesmo que opte por uma discreta vida digital: a declaração de imposto de renda, carteira de trabalho digital, título de eleitor digital, cartório digital - tudo isso forçará as pessoas a criar um perfil digital, e várias dessas informações não estão disponíveis para o titular revogar consentimento. Nesses casos, o titular terá direito à confirmação da existência de tratamento, acessá-los, e a solicitar a correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados.

Todavia, o exercício individual de direitos não será suficiente para garantir a proteção do titular. Como visto acima, casos como a Myriad e o Google ilustram que algumas grandes corporações vêm constituindo vastos bancos de dados, que são protegidos como segredo industrial. Esses bancos de dados representam uma vantagem competitiva importante para essas corporações, impedindo que outros competidores acessem mercados. Cria-se um verdadeiro monopólio, o que, em última instância, pode vir a prejudicar o próprio titular.

E mais: se antes os bancos de dados vinham sendo protegidos conforme boas práticas de governança corporativa, normas como a LGPD reforçam a proteção e colocam uma barreira adicional ao compartilhamento desses dados. É certo que várias pessoas poderiam opor-se ao compartilhamento de seus dados com terceiros; no entanto, existem técnicas de anonimização que poderiam permitir esse compartilhamento preservando a privacidade dos titulares.

O compartilhamento de dados poderia ser incentivado, e até mesmo determinado, por órgãos reguladores.

Referências

- ADADI, Amina. A survey on data-efficient algorithms in big data era. *Journal of Big Data*, v. 8, n. 1, p. 1-54, 2021. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1186/s40537-021-00419-9>. Acesso em: 24 set. 2021.
- ALMEIDA, Marta Tavares de. A contribuição da legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. In: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 83-102.
- BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2021.
- BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- BIONI, Bruno Ricardo; GOMES, Maria Cecília Oliveira; MONTEIRO, Renato Leite. GDPR matchup: Brazil's General Data Protection Law. *LAPP*, 4 out. 2018. Disponível em: <https://iapp.org/news/a/gdpr-matchup-brazils-general-data-protection-law/>. Acesso em: 24 set. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Lei da Liberdade Econômica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 14 out. 2021.
- COOK-DEEGAN, R. *et al.* The next controversy in genetic testing: clinical data as trade secrets?. *European Journal of Human Genetics*, v. 21, p. 585-588, 2013. DOI 10.1038/ejhg.2012.217. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/ejhg2012217>. Acesso em: 20 jan. 2022.
- CURTOTTI, Michael; MCCREATH, Eric. Enhancing the Visualization of Law. In: LAW VIA THE INTERNET TWENTIETH ANNIVERSARY CONFERENCE, 2012, New York. *Paper*. New York: Cornell University, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2160614>. Acesso em: 16 set. 2021.

DUMAS, Marion. Text as observational data. *In*: LIVERMORE, Michael; ROCKMORE, Daniel N. (ed.). *Law as data: computation, text, & the future of legal analysis*: 3. Santa Fe: Santa Fe Institute of Science, 2019. p. 59-70.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HAIDER, Murtaza. *Getting started with data science: making sense of data with analytics*. Indianapolis: IBM, 2015.

KOCH, Richie. What is the LGPD? Brazil's version of the GDPR. *GDPR.eu*, 2019. Disponível em: <https://gdpr.eu/gdpr-vs-lgpd>. Acesso em: 16 set. 2021.

KREIN, J. Novos trustes a era digital: efeitos anticompetitivos do uso de dados pessoais pelo facebook. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 198-231, 2018. Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/382>. Acesso em: 17 out. 2022.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do Direito. *Legislação*, n. 1, p. 39-49, abr./jun. 1991.

MENDES, Laura Schertel; BIONI, Bruno R. O Regulamento Europeu de Proteção de Dados Pessoais e a Lei Geral de Proteção de Dados Brasileira: mapeando convergências na direção de um nível de equivalência. *Revista de Direito do Consumidor*, ano 28, v. 124, p. 157-180, jul./ago. 2019.

MOREIRA, Felipe Lélis; SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Manoel Leonardo. *Impacto do uso de dados abertos sobre a assimetria de influência do lobby no Congresso Nacional*. 2021. 313 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/39130>. Acesso em: 25 jan. 2022.

MORELI, Luiz Fernando Villa. A proteção de dados pessoais e seus efeitos nas startups de tecnologia. *In*: JÚDICE, Lucas Pimenta; NYBO, Erik Fontenele (coord.). *Direito das Startups*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 95-113.

OOSTERMAN, Josh; COCKBURN, Andy. An empirical comparison of tag clouds and tables. *In*: CONFERENCE OF THE COMPUTER-HUMAN INTERACTION SPECIAL INTEREST GROUP OF AUSTRALIA ON COMPUTER-HUMAN INTERACTION (OZCHI '10), 22., 2010, New York. *Proceedings* [...]. New York: Association for Computing Machinery, 2010. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/1952222.1952284>. Acesso em: 24 set. 2021.

PERRY-KESSARIS, Amanda. Legal design for practice, activism, policy, and research. *Journal of law and society*, v. 46, n. 2, p. 188, jun. 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jols.12154>. Acesso em: 10 out. 2021.

PISTOR, Katharina. *The code of capital: how the law creates wealth and inequality*. Oxford: Princeton, 2019.

PRESGRAVE, Ana Beatriz *et al.* *Visual law: o design em prol do aprimoramento da advocacia*. Brasília: OAB, 2021. Disponível em: <https://www.oab.org.br/publicacoes/pesquisa?termoPesquisa=visual#modal-publicacao>. Acesso em: 21 nov. 2021.

THE WORLD'S most valuable resource is no longer oil, but data. *The Economist*, 6 May 2017. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>. Acesso em: 26 set. 2021.

SALINAS, N. S. C. *Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066922/mod_resource/content/1/Natasha_Salinas_Tese_Completa%20%281%29.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

SIMON, Brenda M.; SICHELMAN, Ted. Data-generating patents. *Northwestern University Law Review*, v. 111, n. 2, p. 377-438, 2016. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/illr111&div=14&id=&page=>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 9, p. 7-34, 2007. Disponível em: <https://cadernos-dolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/article/viewFile/311/264>. Acesso em: 2 fev. 2022.

SOARES, Fabiana de Menezes. Prefácio. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITTEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyn (org.). *Estudos em legística*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 93-120. Disponível em: <https://www.observalei.net.br/ambito-do-observatorio/estudos-em-legistica>. Acesso em: 28 ago. 2020.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

SOARES, Fabiana de Menezes *et al.* Elaboração legislativa do Executivo: precisamos falar sobre avaliação legislativa?. *JOTA*, 27 out. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/elaboracao-legislativa-do-executivo-precisamos-falar-sobre-avaliacao-legislativa>. Acesso em: 15 set. 2021.

SOARES, Hugo Henry Martins de Assis. Sobre a (ir)racionalidade decisória: reflexões críticas para uma revalorização do legislar. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITTEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyn (org.). *Estudos em legística*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. p. 93-120. Disponível em: <https://www.observalei.net.br/ambito-do-observatorio/estudos-em-legistica>. Acesso em: 28 ago. 2020.

SOUSA, Rabindranath Capelo de. *O direito geral de personalidade*. Coimbra: Coimbra, 2011.

WIENER, Anna. *Uncanny Valley: a memoir*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2020.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The background of the cover is a photograph of a modern university building with a large, white, seated female statue in the foreground. The building has a distinctive architectural style with a curved facade and large windows. The sky is blue with some clouds. The statue is made of light-colored stone and is seated on a white, curved pedestal. The building behind it has a curved facade with large windows and a prominent white dome on the left side. The overall scene is bright and clear.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Intrinsic Motivation and the Use of Artificial Intelligence (AI) in the Public Sector: Evidence from Indonesia

Motivação Intrínseca e o Uso da Inteligência Artificial (IA) no Setor Público: Evidências da Indonésia

Harmon Chaniago

Hidayat Hidayat

Yen Efawati

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Intrinsic Motivation and the Use of Artificial Intelligence (AI) in the Public Sector: Evidence from Indonesia*

Motivação Intrínseca e o Uso da Inteligência Artificial (IA) no Setor Público: Evidências da Indonésia

Harmon Chaniago**

Hidayat Hidayat***

Yen Efawati****

Abstract

This study is motivated by the importance of integrating humans and Artificial Intelligence (AI) within the public sector, particularly in promoting the efficiency and innovation of public services. The adoption of AI not only depends on technological readiness but also on the intrinsic motivation of employees. This study aims to understand how intrinsic motivation influences the utilization of AI in government work environments. The research was conducted between February to April 2024 in West Java Province, Indonesia, using an explanatory survey method. Data were collected through questionnaires administered to 150 randomly selected respondents from various local government agencies. The study identified two main dimensions of AI utilization: AI Capabilities & Users (AICU) and Benefits of AI (BAI). The findings reveal that Intrinsic Motivation of Employees (IME) has a partial effect on both AICU and BAI. Moreover, IME and AICU simultaneously have a positive impact on BAI. These results suggest that enhancing the benefits of AI in government is highly influenced by psychological factors and individual readiness. Therefore, governments should develop strategies that focus not only on technological aspects but also on strengthening users' motivation and competencies. The study recommends replication in other developing country contexts to test and further develop the AICU model as a framework for AI adoption in the public sector.

Keywords: artificial intelligence; motivation of employee; AI capabilities & users; benefits of AI; government.

Resumo

Este estudo é motivado pela importância da integração de humanos e Inteligência Artificial (IA) no setor público, particularmente na promoção da eficiência e inovação dos serviços públicos. A adoção da IA depende não apenas da prontidão tecnológica, mas também da motivação intrínseca dos funcionários. Este estudo visa compreender como a motivação intrínseca influencia

* University of Indonesia, Faculty of Administrative Science, Depok, Indonesia

** Universitas Andalas, Faculty of Economics, Padang, Indonesia

***Universitas Negeri Padang, Faculty of Social Sciences, Padang, Indonesia

a utilização da IA em ambientes de trabalho governamentais. A pesquisa foi conduzida entre fevereiro e abril de 2024 na Província de Java Ocidental, Indonésia, utilizando um método de pesquisa explicativa. Os dados foram coletados por meio de questionários aplicados a 150 respondentes selecionados aleatoriamente de diversas agências governamentais locais. O estudo identificou duas dimensões principais da utilização da IA: Capacidades e Usuários de IA (CAAI) e Benefícios da IA (BAI). Os resultados revelam que a Motivação Intrínseca dos Funcionários (MIE) tem um efeito parcial tanto na CAAI quanto na BAI. Além disso, a CAAI e a MIE têm simultaneamente um impacto positivo na BAI. Esses resultados sugerem que o aumento dos benefícios da IA no governo é altamente influenciado por fatores psicológicos e pela prontidão individual. Portanto, os governos devem desenvolver estratégias que se concentrem não apenas nos aspectos tecnológicos, mas também no fortalecimento da motivação e das competências dos usuários. O estudo recomenda a replicação em outros contextos de países em desenvolvimento para testar e desenvolver ainda mais o modelo AICU como uma estrutura para adoção de IA no setor público.

Palavras-chave: inteligência artificial; motivação dos funcionários; capacidades e usuários de IA; benefícios da IA; governo.

1 Introduction

Artificial Intelligence (AI) has rapidly evolved to replicate various human cognitive functions, such as data analysis, language comprehension, decision-making, and creative problem-solving¹. AI technologies are increasingly employed across workplaces to enhance productivity, improve employee experience, and drive organizational innovation². In public institutions, AI offers numerous potential benefits, including fairer employee evaluations and greater inclusivity³. However, the effective integration of AI within organizations requires a profound understanding of human-AI collaboration, particularly how automation interacts with job roles and employee perceptions^{4,5}.

Employee motivation plays a critical role in this context. Previous studies have demonstrated that individuals engage with AI for a variety of reasons, including emotional states, personality traits, and the influence of social interactions⁶⁻⁸. Among these, intrinsic motivation such as the internal drive to learn, explore, and grow has been identified as a primary catalyst for technology adoption^{9,10}. Employees with high intrinsic motivation often initiate self-directed learning, even without external incentives¹¹. This quality is crucial for navigating complex technological transitions such as AI adoption.

Several studies support the positive impact of AI on work motivation¹² and indicate that highly motivated individuals are more likely to engage with emerging technologies¹³. Nevertheless, existing research and identified gaps reveal that few studies have analyzed how intrinsically motivated employees in public institutions independently acquire AI knowledge and apply it in practice.

Moreover, most prior research has primarily focused on technical factors and policy frameworks, while the psychological aspects of AI users, particularly intrinsic motivation, have yet to be explored in depth. In bureaucratic, hierarchical organizations, individual factors significantly influence the success of innovation implementation. Addressing this gap offers strategic advantages, such as reducing high training costs and empowering intrinsically motivated employees to serve as internal change agents, thereby accelerating internal digital transformation cost-effectively.

Additionally, AI adoption involves critical elements such as transparency, interpretability, and employee trust in automated decisions. Perceptions of fairness and meaningfulness in the use of AI significantly shape its acceptance in the workplace^{14,15}. The potential of AI to alter the nature and quality of work, including job relevance and skill requirements, represents an urgent concern¹⁶. Employees who fail to adapt may face

knowledge obsolescence, resulting in diminished employability and reduced public service performance¹⁷. Therefore, fostering intrinsic motivation is essential for both individual adaptation and institutional success.

Research Objectives

This study aims to explore how intrinsic motivation among public sector employees influences AI adoption, with three specific objectives:

1. To investigate the influence of intrinsic motivation on AI-related behaviors in the workplace;
2. To understand the motivational drivers behind employees' willingness to learn AI;
3. To analyze how intrinsically motivated employees can function as internal change agents in AI utilization.

Research Contribution

This study addresses a gap in the literature concerning intrinsic motivation in AI adoption within the public sector. It offers theoretical insights into how motivation shapes technology learning and contributes to the evolving discourse on human-AI integration. Practically, the study guides organizations to minimize training costs by leveraging motivated individuals and supports the development of strategic policies for sustainable digital transformation in government institutions.

2 Literature Review

Motivation is a psychological force that drives individuals to achieve specific goals. In the context of public organizations, motivation plays a crucial role in enhancing productivity, improving efficiency, and promoting the adoption of technological innovations, including Artificial Intelligence (AI). Although research on AI in the public sector is expanding, the integration of psychological theories, particularly within developing countries such as Indonesia, remains relatively limited.

Self-Determination Theory (SDT) emerges as one of the most relevant theoretical frameworks for understanding the dynamics of employee motivation in the face of new technology adoption. SDT emphasizes the fulfillment of three basic human needs: 1. Autonomy, the sense of having control over one's actions; 2. Competence is the belief in one's ability to master specific tasks or skills; 3. Relatedness is the feeling of social or emotional connectedness with others or with the organization.

In the context of public sector workplaces, satisfying these needs plays a pivotal role in fostering employee engagement with innovations such as the use of AI. A study conducted by Liu¹⁸ demonstrated that fulfilling the needs for autonomy and competence significantly enhances enjoyment and engagement in the use of e-government services. These findings suggest that intrinsic motivation is more effective than mere external incentives in shaping technology adoption behaviors in the public sector¹⁸.

2.1 Artificial Intelligence (AI) and the Public Sector

Artificial Intelligence (AI) is defined as a dynamic technology that enables machines to learn, enhance information processing, perform tasks, make decisions with a certain degree of autonomy, and adapt to changing environments to achieve specific goals^{19,20}. Aspects of AI can be observed through perception, understanding, interpretation, interaction, decision-making, and behavioral adaptation¹⁹, as well as through software, hardware, improved data collection, and the quality of AI systems²⁰.

From the government's perspective, AI is defined as a machine-based system that makes predictions, recommendations, or decisions based on human-defined objectives, utilizing inputs to understand the environment, formulate options, and is assessed by the quality of data, ethical implications, and transparency

²¹.AI is defined as an intelligent machine that utilizes algorithms to learn from data, identify patterns, and make predictions, with key indicators such as enhanced output, improved decision-making, greater efficiency, and the ability to automate processes and rapidly analyze large volumes of data²².

Considering the existing literature and the governmental perspective, this study defines AI as an intelligent machine that mimics human intelligence operates based on instructions and multi-source data, and assists human tasks quickly and accurately. Measurement indicators for AI remain diverse and can be classified into three categories: a focus on AI technology, AI usage, and AI-related privacy and ethics. This study uses indicators such as resource utilization, accuracy, response time, reliability, user experience, performance tracking, and improvement in work outcomes.

AI offers numerous potential benefits in the workplace. Human-AI interaction is expected to improve through AI's ability to explain, provide information in various contexts, and make recommendations. However, in certain cases, AI is prone to errors due to data deficiencies, and its limited explanatory capabilities can worsen human-AI interactions. Other challenges related to AI implementation include ethical concerns, data privacy, and algorithmic transparency. Research by Kuziemski²³ highlights that AI in public organizations is often hampered by internal resistance, rigid organizational structures, and limited digital literacy among employees. This suggests that AI can sometimes fail, indicating that AI is a double-edged sword²⁴.

Nevertheless, studies such as those by Blagoev¹² and Jo² have found that AI implementation can enhance employee performance, particularly when properly integrated into work processes. This supports the argument that AI technologies are not merely technical tools but also significantly influence organizational culture and behavior.

Several research findings also demonstrate the benefits of AI. For example, findings from the manufacturing industry reveal a significant positive relationship between AI adoption and organizational performance²⁵, including production efficiency, reduction in defective products, and increased supply chain responsiveness. These results highlight AI's potential to transform how manufacturing companies innovate, enhance efficiency, and support growth. However, research on the benefits of AI in the public sector remains limited and requires further development.

For organizations, AI offers benefits such as improved efficiency and automation, enhanced decision-making²⁶, and better real-time customer service²⁷.¹⁹ explain the usefulness of AI from three perspectives: 1. As an instrument for technological growth and development from a policy and institutional perspective; 2. As a field of research and a general-purpose technology from a scientific perspective; 3. As a driver of industrial development and economic value from a market perspective. This suggests that individuals and organizational groups may perceive AI differently, including its role in work processes.

AI can thus be seen as a tool for achieving technological growth and development from the perspectives of policy, research, and markets, focusing on industrial development and economic value. Examples of AI applications include automating tax payment services, reducing corruption rates in procurement, enhancing contract transparency, improving e-government services, and automating routine administrative tasks.

AI Usage in Government

Researchers²⁸ concludes that the use of AI in public services has led to the innovation of new service models and enhanced accountability to citizens. Their study focuses on the ethical application of AI in public service delivery and emphasizes the importance of citizen engagement in the innovation process to avoid negative outcomes.

Meanwhile, research results² shows a positive correlation between perceived AI intelligence and knowledge acquisition. Similarly, the findings of¹²researcher illustrate that intensive AI implementation can motivate employees to perform better. These studies indicate that researchers acknowledge the usefulness and

necessity of AI in the workplace. However, to fully understand in what specific ways AI is beneficial, deeper research is required.

There are numerous potential benefits of AI in government operations, such as increased productivity, streamlined procedures, improved public service delivery, facial recognition, and more. AI can assist with a range of tasks, including drone navigation, prioritization of medical care, and fraud detection. It is estimated that government institutions adopting AI into their operations will achieve significant progress in program and policy implementation. Although challenges remain in AI usage, it holds the potential to revolutionize government operations and overall efficiency through automation, data analysis, and decision-making processes ²⁹.

AI enhances governmental efficiency through more cost-effective and user-friendly e-government services, supported by the integration of the Internet of Things (IoT). This technology aids in service analysis, addresses data privacy and security threats, and reduces the risk of cyberattacks ^{30, 31}. Moreover, AI can improve decision-making by utilizing public and private data to uncover new patterns, enhance predictive capabilities, and promote better governance ^{23, 32}.

Given these explanations, the application of AI in government can encompass improvements in public service delivery, policy-making processes, and the strengthening of internal public administration management. AI technology can be utilized to detect emerging social issues for policymakers, assist in monitoring policy implementation, improve public service delivery mechanisms, and support internal functions such as recruitment, cybersecurity, financial management, and asset maintenance ^{31, 33}.

Technologies such as Big Data Algorithmic Systems (BDAS) are used in governmental decision-making to enhance predictive power and uncover new data patterns. Data governance is crucial for regulating data quality and ensuring compliance with legal norms and ethical standards for reliable evaluations. However, empirical research on the challenges and opportunities of AI integration in the public sector remains limited, particularly in traditional government institutions that tend to be less adaptive and more technology followers ^{23, 32}. Nonetheless, there is growing recognition of governments adapting to and embracing AI integration to remain competitive and better serve their constituents.

AI must adhere to ethical standards, especially when it possesses significant influence and high levels of autonomous learning capability. Leadership must integrate ethical considerations into their decision-making processes and have an ethical reference framework to align potential decisions with ethical principles. The complexity and autonomy of AI decision-making raise ethical concerns, making it increasingly difficult to understand AI decisions and their future implications.

The rising autonomy of AI in decision-making processes raises concerns about unsupervised decisions. Therefore, organizations need to consider AI ethics to avoid negative impacts. Discussions on AI ethics within organizations are still evolving and require further theoretical exploration ³⁴.

2.2 The Relationship Between Intrinsic Motivation and AI Usage

Motivation theory explains the factors that drive, direct, and sustain individual behavior in achieving goals.

This theory studies what motivates a person to act and how such motivation influences performance, productivity, and satisfaction. There are two sources of motivation: external and internal.

Conceptually, motivation plays an important role in various contexts, including workplace dynamics and technology usage. Motivation is the driving force behind goal-oriented behavior and enthusiasm in the workplace ³⁵. Renita ³⁶ defines motivation as a process that initiates, guides, and sustains goal-oriented behavior, arising from both internal and external factors. Meanwhile, Habsy³⁷ describe motivation as the energi-

zer of behavior in the pursuit of goals. Motivation acts as the driving element to fulfill basic needs such as food, water, sex, and social interaction.

Motivation is categorized into extrinsic motivation and intrinsic motivation. Extrinsic motivation arises due to stimuli from outside the individual, such as salary, incentives, or influences from family, peers, and others. Intrinsic motivation, on the other hand, originates from within, such as personal desires, self-confidence, integrity, and so forth³⁷. Intrinsic motivation stems from inner satisfaction and the fulfillment of psychological needs. With intrinsic motivation, dependency on external rewards is reduced, leading to greater job satisfaction and improved performance³⁸.

Many factors motivate government employees, including work motivation, budget participation, emotional intelligence, and others. Improvements can be made by providing motivation to employees and fostering high levels of intrinsic motivation within them. Factors such as empowerment and recognition can enhance employee motivation, leading to improved organizational achievement and performance. Employee dissatisfaction due to monotonous work and societal pressure can weaken organizational performance. Each individual may be motivated by different strategies, such as recognition, job satisfaction, a comfortable working environment, salary, incentives, and others.

Employees with high motivation tend to be more enthusiastic, productive, and able to outperform their peers, thereby contributing to increased organizational performance. Creating a positive work environment and providing growth opportunities are key factors in maintaining employees' intrinsic motivation.

Intrinsic motivation is an important determinant in explaining employees' engagement with technology-based changes, including AI. Employees who feel satisfied, have a high sense of responsibility, and possess self-confidence are more likely to be open to adopting new technologies.

A study by a researcher³⁹ emphasized that intrinsic motivation plays a crucial role in promoting effective AI usage. They proposed the need for a theoretical framework that integrates AI's technical aspects with employees' psychological dynamics. Meanwhile, others researcher^{40,41} found that highly motivated employees are more open to learning new technologies. This implies that individuals with high intrinsic motivation are better able to develop themselves in line with technological advancements.

Motivation plays a vital role in encouraging employees to work diligently and intelligently to achieve set goals. There are many indicators for measuring motivation, such as wages, workplace communication, task and job type, working hours, work environment, superior approaches, and psychological burdens⁴². Habsy³⁷ measured intrinsic motivation through personal desire, self-confidence, and integrity that arise from within the individual. Hejazi⁴³ suggested measuring intrinsic motivation through internal enjoyment and psychological satisfaction. Based on existing references, this study measures intrinsic motivation using indicators such as interest and desire, personal satisfaction, sense of responsibility, and enthusiasm.

Motivation plays an essential role in boosting employee productivity and performance by increasing job commitment, leading to higher levels of productivity. Motivation is crucial for employees in improving productivity⁴⁴.

There is a strong relationship between employee motivation and the adoption and effectiveness of technology. Motivation and work stress are significantly associated with technology adoption. Studies show that understanding employee behavior during new technology adoption can help organizations improve workplace efficiency and performance⁴⁵. Likewise, the relationship between motivation and AI usage in the workplace is complex and multifaceted.

Various studies have shown that motivational factors play a significant role in individuals' engagement with AI technology, but there is no theory-based framework yet to comprehensively understand these factors³⁹. Research findings conclude that understanding the dynamics of motivation alongside AI's technical aspects is crucial for effective AI implementation in organizational settings³⁹. Longitudinal research on

changes in motivation toward AI usage could provide valuable insights into the evolving relationship between individuals and AI technology, as well as uncover challenges in the widespread adoption of AI. Future research should focus on developing a comprehensive understanding of the motivational factors that drive individuals to engage with AI in the workplace.

3 Research Methodology

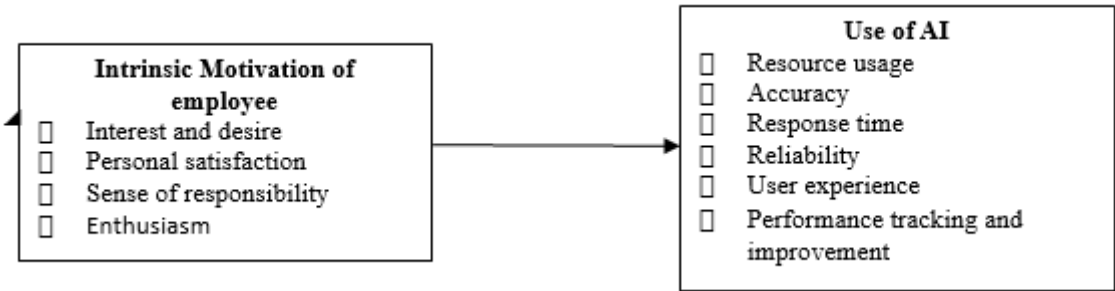
This study employed an explanatory survey to evaluate employee motivation in the context of AI usage among Indonesian government employees. This method is utilized to understand complex events and situations and is highly valuable for exploring and tracing human environments, which can be translated into practical behavioral changes ⁴⁶. The research was conducted from February to April 2024 in West Java Province, Indonesia. This province is one of the four largest and most densely populated provinces in Indonesia.

To determine the sample size, an internal approach was used by multiplying the minimum number of indicators by 5 to 7 ^{47, 48}. In this study, the number of research indicators was multiplied by 15, resulting in a total sample of 150 participants. The internal approach was chosen because the exact population size was unknown.

Data were collected randomly using a questionnaire. The questionnaire was designed using a Likert scale with answer options ranging from 1 to 5, or from strongly agree to strongly disagree. Before its use, the questionnaire underwent a pretest involving 30 prospective respondents. The results showed that all measurement instruments were correlated with the total respondents' answers with coefficients greater than 0.3, indicating that the instruments were valid and appropriate for this study ^{48, 49}.

Subsequently, the questionnaire was distributed to the respondents. The collected data were then tested for reliability. The reliability testing results showed Cronbach's Alpha values of 0.843 for the employee motivation variable and 0.873 for the AI variable. This means the data were deemed suitable for the study, as $\alpha > 0.6$ ^{47, 49}.

Figure 1.Initial Research Model



Data analysis was conducted using mean tests, factor analysis, and path analysis. To facilitate faster data processing, SPSS and SmartPLS software were utilized. The initial research model is illustrated in Figure 1.

4 Research Results

This study analyzed the data using the Partial Least Squares (PLS) technique, with validity testing based on the standardized loading factor and average variance extracted (AVE), both of which have a mini-

imum threshold of 0.5 and a p-value < 0.05. Data reliability was assessed through composite reliability and Cronbach’s Alpha, with a minimum acceptable value of 0.7. Additionally, the model’s goodness-of-fit was evaluated using several indicators, as shown in Table 2.

The results of the data processing using factor analysis provided information as shown in Table 1: for the intrinsic motivation variable, all indicators remained within a single component. This means that the variable’s items stayed consistent, and the label did not change. Meanwhile, for the AI usage variable, the factor analysis results grouped the items into two clusters.

The first group consists of the following questionnaire items: i24, i26, i28, i30, i31, and i32, and was newly named “AI Capabilities & Users” (abbreviated as AICU). The second group consists of the items: i25, i27, and i29, and was newly named “Benefits of AI” (abbreviated as BAI). The naming of each group refers to the content of the questionnaire items, as shown in Table 1.

Table 1. Classification of respondent answers and variable naming

Measure items	Indicators	Factor loading	New Variables name	Cronbach a values
i24	User knowledge	0.811	AI Capabilities & Users (AICU)	0.873
i26	Response time	0.834		
i28	Physical resource usage	0.617		
i30	User experience	0.821		
i31	Reliability	0.744		
i32	Software resource usage	0.824		
i25	Accuracy	0.914	Benefits of AI (BAI)	0.780
i27	Performance tracking	0.832		
i29	Performance improvement	0.744		
i20	Interest and desire	0.777	Intrinsic motivation of employees (IME)	0.843
i21	Personal satisfaction	0.867		
i22	Sense of responsibility	0.793		
i23	Antusiasme	0.810		

Subsequently, a path analysis (full model) was conducted, along with a significance test using 500 bootstrap samples and final model testing. The results are presented in Figure 2, Figure 3, and Table 2.

Figure 2. Changes in the research model and the relationships among research variables

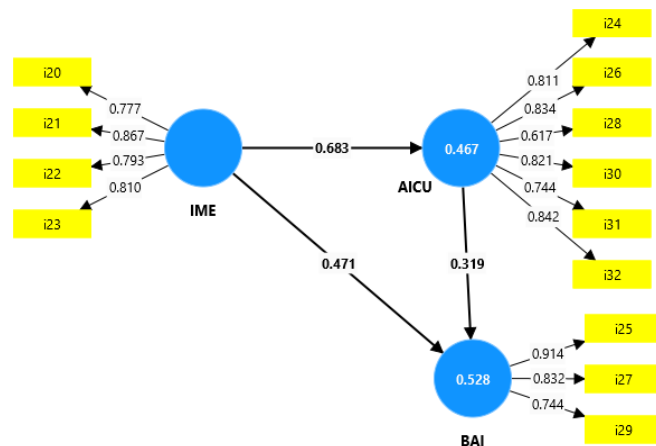
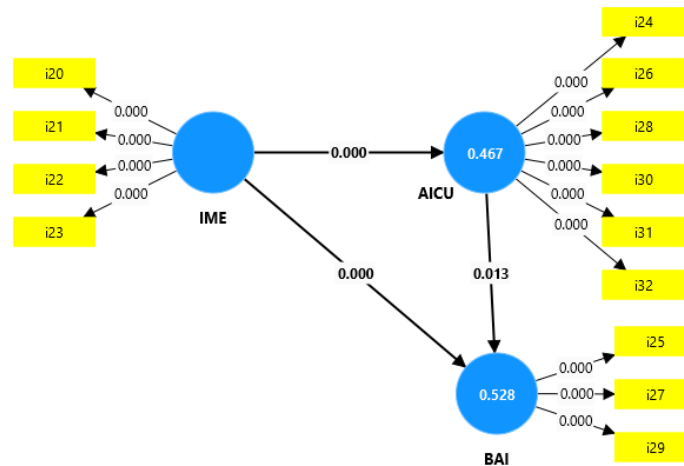


Figure 3. Research model after bootstrapping with 500 data samples



The results of the bootstrap analysis using 500 data samples show that the paths from IME to BAI and to AICU have a significance level of <0.05 . All paths are significant, as illustrated in Figure 3. The conclusions from the model testing are presented in Table 2 below:

Table 2. Goodness of Fit Index

Index	Standard value*	Result value	Model Evaluation
Cronbach's Alpha (Three dimensions)	>0.7	0.873; 0.780; 0.843	Good
Composite Reliability (CR) (Three dimensions)	>0.6	0.893; 0.843; 0.886	Good
Average Variance Extracted (AVE) (Three dimensions)	>0.5	0.612; 0.694; 0.660	Good
SRMR (Standardized Root Mean Square Residual)	<0.08	0.032	Fit
P Values (Sig. level)	<0.05		
AICU ----> BAI		0.013	Significant
IME ----> AICU		0.000	Significant
IME ----> BAI		0.000	Significant
R-Squared (R^2):			
AICU ($R1^2$)	<1 (approaching 1)	0.467	Strong enough
BAI ($R2^2$)	<1 (approaching 1)	0.528	Strong enough
Q^2 (AICU)	>0.05	0.259	Relevant model
Q^2 (BAI)	>0.05	0.343	Relevant model
GoF	<1 (approaching 1)	57,03%	Relevant

*)Kompilasisaribeberapreferensi

Notes: IME = Intrinsic motivation of employees; AICU = AI Capabilities & Users; BAI= Benefits of AI

The data analysis using the 'Blindfolding' procedure in SmartPLS yielded a Q^2 value of 0.259 for AICU and 0.343 for BAI (see Table 2). A Q^2 value greater than 0.05 indicates that the IME variable is relevant as a predictor of AICU. Similarly, the IME and AICU variables are relevant for measuring the BAI variable. Meanwhile, the Goodness of Fit (GoF) value is calculated by averaging the AVE values and dividing by the average of $R1^2$ and $R2^2$, as shown in Table 3.

Table 3. Average AVE and R-Square

Variables	AVE	R-Square
Intrinsic motivation of employees (IME)	0.660	
AI Capabilities & Users (AICU)	0.612	0.467
Benefits of AI (BAI)	0.694	0.528
Average	0.653	0.498

$$Gof = \sqrt{AVE \times R^2}$$

$$Gof = \sqrt{0.653 \times 0.498}$$

$$Gof = 0.5703 = 57,03\%$$

The GoF calculation result is 0.5703 or 57.03%. This indicates that the model explains 57.03% of the data variation. Since the GoF value is close to 1, it suggests that the research model has high predictive accuracy and a strong ability to explain the research variables. The test results show that all variables are proven to be influential and can be accepted, as shown in Table 4.

Table 4. Total and partial effects

Variables	Coefficients	Correlations	R-square ($p < 0.05$)	p Va- lues	Significan- ce	Notes
IME ---> AICU	0.683	0.683	0.467 (R1 ²)	0.000	Yes	Partial effect
AICU ---> BAI	0.319	0.640	0.204	0.013	Yes	Partial effect
IME ---> BAI	0.471	0.688	0.324	0.000	Yes	Partial effect
IME, AICU ---> BAI			0.528 (R2 ²)	0.000	Yes	Simultaneous effect

Notes: IME = Intrinsic motivation of employees; AICU = AI Capabilities & Users; BAI= Benefits of AI

Tables 2 and 4 provide information that all paths have an influence on AICU and BAI. This study finds that:

1. All items in the intrinsic motivation variable have an AVE > 0.5, indicating that the intrinsic motivation of government employees in using AI consists of interest and desire, enthusiasm, personal satisfaction, and a sense of responsibility (see Table 1).
2. Similarly, for the AI variable, it was found that AI consists of two components: AI Capabilities & Users (AICU) and Benefits of AI (BAI). AICU includes indicators such as user experience, resource utilization, response time, and reliability, while BAI consists of accuracy, tracking, and performance improvement (see Table 1).
3. The research model changed from the initial design (see Figure 1) to the model shown in Figure 2. Based on the data processing results (see Table 4), IME partially influences AICU by 46.7%, with a significance level of 0.000. This influence is categorized as moderate. This means that employees' intrinsic motivation contributes to determining AI capabilities and user engagement.
4. AICU partially influences BAI by 20.4%, with a significance level of 0.013. Although the effect is relatively low, it is positive. This implies that AI capabilities and user engagement also play a role in determining the benefits of AI usage (see Table 4).
5. IME partially influences BAI by 32.4%, with a significance level of 0.000. This indicates strong evidence supporting the notion that increasing employees' intrinsic motivation to use AI has a positive partial effect on the benefits of AI in the workplace (see Table 4).
6. Simultaneously, IME and AICU influence BAI by 52.8%, with a significance level of 0.000. This means that employees' intrinsic motivation, when combined with the ability to use AI, significantly enhances the benefits of AI for work (see Figure 3 and Table 4).

5 Discussion

Research on the relationship between government employees' intrinsic motivation and the use of artificial intelligence (AI) in the workplace remains very limited. Therefore, this study aims to explore and explain the connection between individual psychological aspects and the acceptance and utilization of AI-based technology within the public bureaucracy.

The research data were processed using SEM-PLS. The findings of this study indicate that AI in the context of public organizations can be categorized into two main dimensions: AI Capabilities & Users (AICU) and Benefits of AI (BAI). The AICU dimension includes indicators such as resource utilization, response speed, system reliability, and user experience. Meanwhile, the BAI dimension consists of accurate tracking, performance improvement, and reliable outcomes.

Based on these indicators, AI Capabilities are defined as the ability of AI systems to carry out specific tasks by efficiently utilizing resources, providing quick responses, ensuring system reliability, and delivering optimal user experiences. User Capabilities refer to the individual's ability to effectively and efficiently use AI systems, focusing on resource management, response speed, result accuracy, and user experience quality. The benefits of AI refer to the gains derived from AI implementation, particularly in enhancing efficiency, productivity, and accuracy in various work aspects, with a focus on information tracking, performance improvement, and output accuracy.

Through quantitative and qualitative data analysis, it was found that intrinsic motivation has a positive influence on AI Capabilities & Users. This means that the higher a person's intrinsic motivation, the greater their ability to learn and use AI technology independently and proactively. This finding is in line with Self-Determination Theory, which explains that individuals are more likely to exert effort when they feel in control of their actions, believe they can master specific tasks and skills, and receive social recognition for their efforts. In the long term, strong intrinsic motivation enhances an individual's capacity to adopt and develop AI in the workplace.

The results also show that intrinsic motivation positively influences the Benefits of the AI dimension. This study highlights that intrinsic motivation plays a crucial role in determining the degree to which employees benefit from AI use. This finding is supported by the study of Blagoev¹², which showed that intensive AI implementation in organizations can improve employee performance motivation. However, the success of AI adoption is not solely determined by motivation, but also by the presence of ethical guidelines governing its use.

If AI is used without ethical considerations, it may lead to negative consequences such as misinformation, breaches of personal data privacy, AI-based fraud, unauthorized digital surveillance, and erosion of public trust in the technology. Therefore, government organizations need to establish ethical policies to guide responsible and beneficial AI usage.

In the Indonesian context, most respondents reported using AI technologies such as ChatGPT, Quillbot, Meta.ai, and others. Observations show that employees have a strong drive to use AI as a form of self-modernization. They use AI to expand their information comprehension, enhance data interpretation abilities, obtain more relevant recommendations, and formulate alternative decisions. Although institutional AI implementation is still in a transitional phase, several government units have adopted AI-based services, such as online tax payment systems, electronic traffic ticketing, and facial recognition systems at airports.

The data analysis results reveal that the relationship between AICU and BAI is statistically partial and weak, though still positive. This suggests that improved user and AI capabilities, coupled with stronger intrinsic motivation among employees, lead to greater benefits from AI implementation. To minimize the

negative impacts of AI usage, such as job disruption and change resistance, continuous development of both technological and human resource capabilities must become a governmental priority.

Habsy³⁷ stated that motivation is the primary driver for achieving work goals. Employees with high intrinsic motivation more easily master technology and can serve as change agents within organizations. Therefore, public institution leaders are encouraged to identify and empower such individuals as digital transformation pioneers. Alhosani²⁹ also emphasized that AI has tremendous potential to revolutionize the public sector through automation, data analysis, and more effective decision-making. However, this potential can only be fully realized when AI use is grounded in ethical principles and aimed at public benefit.

Previous studies^{16,50} have shown that AI implementation in the workplace positively impacts efficiency and productivity. Nevertheless, challenges arise when some employees remain passive or reject digital technology. Those unwilling to adopt AI risk falling behind in future skills and knowledge. To address this, organizations must provide regular training, establish technology update teams, and appoint highly motivated employees as AI ambassadors in the workplace.

Studies by Fernando⁹, Filgona¹¹, and FitzGibbon¹⁰ affirm that individuals with strong intrinsic motivation tend to pursue new knowledge without financial incentives. These employees can serve as positive examples for voluntarily and consistently adopting AI. To support sustainable AI adoption, organizational strategies should focus on recognition, creating a comfortable work environment, and fostering a culture of technological learning.¹

Theoretically, individual motivation to use AI is influenced by several factors, including emotional states, the context of interaction with technology, the desire to appear modern, and curiosity about new information. The findings of this study show that the desire to enhance self-capability is the main reason motivating employees to use AI. This reason warrants special attention from bureaucratic leaders, as in the long term it can encourage employees to work harder and smarter, ultimately improving productivity.

Therefore, leadership's role in fostering intrinsic motivation is crucial. Steps that can be taken include providing internet access in various office areas, increasing bandwidth capacity, drafting ethical guidelines for digital technology use, promoting open discussions on AI usage, and incorporating educational segments about digital technology in work meetings. By creating a work environment that supports positive and ethical AI use, the potential of AI to enhance public sector performance can be fully optimized.

1

9FERNANDO, Yogi; ANDRIANI, Popi; SYAM, Hidayani; ISLAM, Universitas KH. A; SJECH, Negeri; M.DJAMIL, and BUKITTINGGI, Djambek. The Importance of Learning Motivation in Improving Student Learning Outcomes (Pentingnya Motivasi Belajar Dalam Meningkatkan Hasil Belajar Siswa, in Indonesian). ALFIHRIS : Jurnal Inspirasi Pendidikan, 2024.

10FITZGIBBON, Lily; LAU, Johnny King L., and MURAYAMA, Kou. The seductive lure of curiosity: information as a motivationally salient reward. *Current Opinion in Behavioral Sciences*, v. 35, p. 21-27, 2020/10/01/, 2020.

11FILGONA, Jacob; SAKIYO, John; GWANY, D. M., and OKORONKA, Augustine Ugwumba. Motivation in Learning. *Asian Journal of Education and Social Studies*, 2020.

12BLAGOEV, Vesselin; SHUSTOVA, Elena, and PROTAS, Nina. Work Motivation of Bank Employees in Case of Implementing AI and Robots in the Bank Activities: Comparative Analysis of Russia and Kazakhstan. *Институт за икономически изследвания при Българска академия на науките (Institute for Economic Research at the Bulgarian Academy of Sciences)*, n. 7, p. 63-80, 2022.

29ALHOSANI, Khalifa, and ALHASHMI, Saadat M. Opportunities, challenges, and benefits of AI innovation in government services: a review. *Discover Artificial Intelligence*, v. 4, n. 1, p. 18, 2024/03/04, 2024.

37HABSY, Bakhrudin Ali; SANTOSO, Hikmal Ramdhan Priyo; NURFIRDA, Ida, and PUTRI, Cindy Kartika. Motivation as a Key Role in Education (Motivasi sebagai Kunci Peran dalam Pendidikan, in Indonesian). *TSAQOFAH*, v. 4(2), n. 2, p. 587-603, 2023.

50ALSHAMSI, Mohammed Khalfan Obaid Alhosan; CHIK, Norlaila binti Abdullah, and BENLAHCENE, Abderrahmane. Influence Of Employee Integration, and Maintenance and Motivation on Employee Retention in the UAE Public Sector – Moderation of Technology and AI Adoption. *International Journal of Intellectual Human Resource Management (IJHRM)*, v. 4, n. 02, p. 57-66, 2023.

6 Conclusions

This study reveals that intrinsic motivation is a key factor in enhancing the capability to use AI within government settings. However, the success of digital transformation is not solely determined by motivation; it also depends on a supportive work environment, visionary leadership, and strong ethical guidelines.

AI capabilities and user competence are the primary factors influencing the extent of AI benefits, while individuals with high motivation can serve as change agents in the adoption of AI technology. For successful AI implementation, leaders must provide adequate facilities, ethical guidance, and a supportive work environment to ensure the organization's productivity improves sustainably.

Theoretical recommendations

This research should be continued by further exploring the concepts of AI capabilities and users' capabilities across different organizations. Emphasizing the ethics of AI usage is also crucial to prevent negative impacts such as data misuse. Collaboration between academics, the government, and industry needs to be strengthened to produce practical AI solutions, especially in the public sector.

Recommendations for government organizations

Governments in developing countries should focus on enhancing employee motivation through structured training and providing rewards for those who master AI technology. Additionally, AI infrastructure needs to be strengthened by ensuring access to fast internet and adequate devices for public sector employees. Ethical guidelines for AI usage should also be developed and implemented to prevent the misuse of AI technology. Furthermore, it is important to accelerate digital transformation and the implementation of AI in public services to improve efficiency and the quality of public services.

References

1. SHRIVASTAVA, Anurag. Artificial Intelligence (AI): Evolution, Methodologies, and Applications. *International Journal for Research in Applied Science and Engineering Technology*, 2024.
2. JO, Hyeon, and PARK, Do-Hyung. AI in the Workplace: Examining the Effects of ChatGPT on Information Support and Knowledge Acquisition. *International Journal of Human-Computer Interaction*, v. 40, n. 23, p. 8091-8106, 2024/12/01, 2024.
3. MARABELLI, Marco, and LIRIO, Pamela. AI and the metaverse in the workplace: DEI opportunities and challenges. *Personnel Review*, v. ahead-of-print, n. ahead-of-print, 2024.
4. BANKINS, Sarah; OCAMPO, Anna Carmella; MARRONE, Mauricio; RESTUBOG, Simon Lloyd D., and WOO, Sang Eun. A multilevel review of artificial intelligence in organizations: Implications for organizational behavior research and practice. *Journal of Organizational Behavior*, v. 45, n. 2, p. 159-182, 2024.
5. EINOLA, Katja, and KHOREVA, Violetta. Best friend or broken tool? Exploring the co-existence of humans and artificial intelligence in the workplace ecosystem. *Human Resource Management*, v. 62, n. 1, p. 117-135, 2023.
6. BOUWER, Anna. Under Which Conditions Are Humans Motivated to Delegate Tasks to AI? A Taxonomy on the Human Emotional State Driving the Motivation for AI Delegation. in *Marketing and Smart Technologies*, Singapore, V, n: Springer Nature Singapore, in, pp. 37-53, doi, 2022//.

- 7.MOYBEKA, Adolfin M. S.; SYARIATIN, Nur; TATIPANG, Devilito Prasetyo; MUSHTHOZA, Dina Amaliyah; DEWI, Ni Putu Juliani Lestari, and TINEH, Sulfany. Artificial Intelligence and English Classroom: The Implications of AI Toward EFL Students' Motivation. *Edumaspul: Jurnal Pendidikan*, 2023.
- 8.LEE, Heejun; CHO, Chang-Hoan; LEE, So-Yoon, and KEEL, Young-Hwan. A Study on Consumers' Perception of and Use Motivation of Artificial Intelligence(AI) Speaker. *The Journal of the Korea Contents Association*, v. 19, p. 138-154, 2019.
- 9.FERNANDO, Yogi; ANDRIANI, Popi, and SYAM, Hidayani. The Importance of Learning Motivation in Improving Student Learning Outcomes (Pentingnya Motivasi Belajar Dalam Meningkatkan Hasil Belajar Siswa, in Indonesian). *ALFIHRIS : Jurnal Inspirasi Pendidikan*, 2024.
- 10.FITZGIBBON, Lily; LAU, Johnny King L., and MURAYAMA, Kou. The seductive lure of curiosity: information as a motivationally salient reward. *Current Opinion in Behavioral Sciences*, v. 35, p. 21-27, 2020/10/01/, 2020.
- 11.FILGONA, Jacob; SAKIYO, John; GWANY, D. M., and OKORONKA, Augustine Ugwumba. Motivation in Learning. *Asian Journal of Education and Social Studies*, 2020.
- 12.BLAGOEV, Vesselin; SHUSTOVA, Elena, and PROTAS, Nina. Work Motivation of Bank Employees in Case of Implementing AI and Robots in the Bank Activities: Comparative Analysis of Russia and Kazakhstan. *Институт за икономически изследвания при Българска академия на науките (Institute for Economic Research at the Bulgarian Academy of Sciences)*, n. 7, p. 63-80, 2022.
- 13.MARTÍN-NÚÑEZ, José Luis; AR, Anil Yasin; FERNÁNDEZ, Rodrigo Pérez; ABBAS, Asad, and RADOVANOVIĆ, Danica. Does intrinsic motivation mediate perceived artificial intelligence (AI) learning and computational thinking of students during the COVID-19 pandemic? *Computers and Education: Artificial Intelligence*, v. 4, p. 100128, 2023/01/01/, 2023.
- 14.ROBERT, Lionel P.; PIERCE, Casey; MARQUIS, Liz; KIM, Sangmi, and ALAHMAD, Rasha. Designing fair AI for managing employees in organizations: a review, critique, and design agenda. *Human-Computer Interaction*, v. 35, n. 5-6, p. 545-575, 2020/11/01, 2020.
- 15.ZHU, Yu-Qian; CORBETT, Jacqueline, and CHIU, Yi-Te. Understanding employees' responses to artificial intelligence. *Organizational Dynamics*, v. 50, n. 2, p. 100786, 2021/04/01/, 2021.
- 16.SUSSKIND, Daniel. Work and meaning in the age of AI. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/01/Work-and-meaning-in-the-age-of-AI_Final.pdf [December 20, 2024, 2023].
- 17.WEST, Darrell M. *The future of work Robots AI and automation*. Washinton DC: Brookings Institution Press, 2018.
- 18.LIU, Dapeng ; WU, Meijun; SUN, Hongyan, and HO, Micahel. Beyond utility: unpacking the enjoyment gap in e-government service use. *International Journal of Electronic Governance*, v. 16, n. 3, p. 334-353, 2024.
- 19.SOFIA, Samoili; MONTSERRAT, Lopez Cobo; EMILIA, Gomez Gutierrez; GIUDITTA, De Prato; FERNANDO, Martinez-Plumed, and BLAGOJ, Delipetrev. *AI WATCH. Defining Artificial Intelligence*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
- 20.SUSAR, Deniz, and AQUARO, Vincenzo. Artificial Intelligence: Opportunities and Challenges for the Public Sector. in *Proceedings of the 12th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, Melbourne, VIC, Australia, p. 418-426, 2019.
- 21.JIMENEZ-GOMEZ, Carlos E.; CARRILLO, Jesús Cano, and FALCONE, Francisco. Artificial Intelligence in Government. *Computer*, v. 53, p. 23-27, 2020.
- 22.LEDDY, Marie, and MCCREANOR, Niall. The Potential Utilisation of Artificial Intelligence (AI) in Enterprises. in *The 18th European Conference on Innovation and Entrepreneurship, Part 1*, Porto, Portugal, 2024.

gal, V 18, n 1: Universidade Portucalense, in, doi: <https://doi.org/10.34190/ecie.18.1.1720>, 21-22 September 2023.

23.KUZIEMSKI, Maciej, and MISURACA, Gianluca. AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*, v. 44, n. 6, p. 101976, 2020/07/01/, 2020.

24.RIEGER, Tobias; MANZEY, Dietrich; MEUSSLING, Benigna; ONNASCH, Linda, and ROESLER, Eileen. Be careful what you explain: Benefits and costs of explainable AI in a simulated medical task. *Computers in Human Behavior: Artificial Humans*, v. 1, n. 2, p. 100021, 2023/08/01/, 2023.

25.DUBEY, Rameshwar; GUNASEKARAN, Angappa; CHILDE, Stephen J.; BRYDE, David J.; GIANNAKIS, Mihalis; FOROPON, Cyril; ROUBAUD, David, and HAZEN, Benjamin T. Big data analytics and artificial intelligence pathway to operational performance under the effects of entrepreneurial orientation and environmental dynamism: A study of manufacturing organisations. *International Journal of Production Economics*, v. 226, p. 107599, 2020/08/01/, 2020.

26.LIU, Feiting. Research and Outlook on the Role of Artificial Intelligence in Enterprise Operations and Management. *Journal of Education, Humanities and Social Sciences*, 2024.

27.SAINI, Aarti, and SAINI, Vandana. Impact of AI on Business Management. *International Journal of Engineering Science and Humanities*, v. 14, n. (Special Issue 1), p. 143-146, 2024.

28.KINDER, T.; STENVALL, J.; KOSKIMIES, E.; WEBB, H., and JANENOVA, S. Local public services and the ethical deployment of artificial intelligence. *Government Information Quarterly*, v. 40, n. 4, p. 101865, 2023/10/01/, 2023.

29.ALHOSANI, Khalifa, and ALHASHMI, Saadat M. Opportunities, challenges, and benefits of AI innovation in government services: a review. *Discover Artificial Intelligence*, v. 4, n. 1, p. 18, 2024/03/04, 2024.

30.AHN, Michael J., and CHEN, Yu-Che. Artificial Intelligence in Government: Potentials, Challenges, and the Future. in Proceedings of the 21st Annual International Conference on Digital Government Research, Seoul, Republic of Korea, p. 243–252, 2020.

31.VAN NOORDT, Colin, and MISURACA, Gianluca. Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union. *Government Information Quarterly*, v. 39, n. 3, p. 101714, 2022/07/01/, 2022.

32.CHARLES, Vincent; RANA, Nripendra P., and CARTER, Lemuria. Artificial Intelligence for data-driven decision-making and governance in public affairs. *Government Information Quarterly*, v. 39, n. 4, p. 101742, 2022/10/01/, 2022.

33.KANKANHALLI, Atreyi; CHARALABIDIS, Yannis, and MELLOULI, Sehl. IoT and AI for Smart Government: A Research Agenda. *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 2, p. 304-309, 2019/04/01/, 2019.

34.BRENDEL, Alfred Benedikt; MIRBABAIE, Milad; LEMBCKE, Tim-Benjamin, and HOFEDITZ, Lennart. Ethical Management of Artificial Intelligence. *Sustainability*, v. 13, n. 4, p. 1974, 2021.

35.OKTIANI, Ifni. Teacher Creativity in Increasing Students' Learning Motivation (Kreativitas Guru dalam Meningkatkan Motivasi Belajar Peserta Didik. *Jurnal Kependidikan*, in Indonesian). v. 5, n. 2, p. 216–232, 2017.

36.RENIȚĂ, Mihaela. Motivarea angajaților: trăsături, tendințe și forme în realitatea actuală. in Simpozion științific al tinerilor cercetători, V, n, in, pp. 125-127, doi.

- 37.HABSY, Bakhrudin All; SANTOSO, Hikmal Ramdhan Priyo; NURFIRDA, Ida, and PUTRI, Cindy Kartika. Motivation as a Key Role in Education (Motivasi sebagai Kunci Peran dalam Pendidikan, in Indonesian). *TSAQOFAH*, v. 4(2), n. 2, p. 587-603, 2023.
- 38.YAKOVENKO, Yaroslava; BILYK, Maryna, and OLIINYK, Yevheniia V. The Transformative Impact of the Development of Artificial Intelligence on Employment and Work Motivation in Business in the Conditions of the Information Economy. *2022 IEEE 4th International Conference on Modern Electrical and Energy System (MEES)*, p. 01-06, 2022.
- 39.YURT, Eyup, and KASARCI, Ismail. A Questionnaire of Artificial Intelligence Use Motives: A Contribution to Investigating the Connection between AI and Motivation. *International Journal of Technology in Education*, v. 7, n. 2, p. 308-325, 2024.
- 40.GUNAWAN, Hendra; AFRIYANI, Afriyani, and HARMA, Ramli. Unlocking Work Motivation: How the Role of Training and Career Development Effectiveness *Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*, v. 26, n. 9, p. 11-18, 2024.
- 41.ICHDAN, Dany Amrul. The effect of training, work environment, motivation, job satisfaction, and career satisfaction on employee productivity. *Annals of Management and Organization Research*, v. 6, n. 1, p. 57-69, 2024.
- 42.HITKA, Miloš; ĐURIAN, Jozef; LORINCOVÁ, Silvia, and DÚBRAVSKÁ, Bianka. Influence of selected macroeconomic indicators on employee motivation. 2021.
- 43.HEJAZI, Elaheh; SALEHNAJAFI, Mahsa, and AMANI, Javad. The mediating role of intrinsic motivation on the relationship between basic psychological needs and life satisfaction. *Contemporary Psychology*, v. 9, n. 2, p. 77-88, 2015.
- 44.ILESANMI, OA, and FAMOLU, G. The role of motivation in enhancing productivity in Nigeria. *European Journal of Business and Management*, 8 (28), v. 18, 2016.
- 45.BASKARAN, Shathees; LAY, Ho Sze; MING, Beh Sze, and MAHADI, Nomahaza. Technology adoption and employee's job performance: an empirical investigation. *International Journal of Academic Research in Economics and Management Sciences*, v. 9, n. 1, p. 78-105, 2020.
- 46.DAVIDOFF, Frank. Understanding contexts: how explanatory theories can help. *Implementation Science*, v. 14, n. 1, p. 23, 2019/03/06, 2019.
- 47.HAIR, Josep F.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J., and ANDERSON, Rolph E. *Multivariate Data Analysis*. 8 ed., Hampshire, United Kingdom: Cengage, 2019.
- 48.CHANIAGO, Harmon; MUHARAM, Hari, and EFAWATI, Yen. Business Research Methods and Modeling (Metode Riset Bisnis dan Permodelan, in Indonesian). Efawati, Yen, ed., Edukasi Riset Digital, PT, p. 260, 2023.
- 49.SUGIYONO. *Qualitative Quantitative Research Methods and R & D (Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D; in Indonesia)*. Bandung: Alfabeta, 2021.
- 50.ALSHAMSI, Mohammed Khalfan Obaid Alhosan; CHIK, Norlaila binti Abdullah, and BENLAHCE-NE, Abderrahmane. Influence Of Employee Integration, and Maintenance and Motivation on Employee Retention in the UAE Public Sector – Moderation of Technology and AI Adoption. *International Journal of Intellectual Human Resource Management (IJHRM)*, v. 4, n. 02, p. 57-66, 2023.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A repartição de benefícios como alternativa geopolítica para o desenvolvimento sustentável: o caso do Brasil

Benefit sharing as a geopolitical alternative for sustainable development: the case of Brazil

Luciana Nalim Silva Menuchi

Marcos Rodrigo Trindade Pinheiro
Menuchi

RomariAlejandra Martinez Montaño

Daniela Mariano Lopes Silva

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

A repartição de benefícios como alternativa geopolítica para o desenvolvimento sustentável: o caso do Brasil*

Benefit sharing as a geopolitical alternative for sustainable development: the case of Brazil

Luciana Nalim Silva Menuchi**

Marcos Rodrigo Trindade Pinheiro Menuchi***

RomariAlejandra Martinez Montaña****

Daniela Mariano Lopes Silva*****

Resumo

O presente artigo tem como objetivos descrever o curso do desenvolvimento econômico brasileiro e da legislação internacional e nacional acerca da conservação e uso sustentável dos recursos naturais, analisar, criticamente, a responsabilidade entre provedores e usuários pela conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira, e apontar caminhos alternativos para a equalização dos interesses dos diversos atores. Para tanto, realizou-se uma revisão não sistemática no Portal de periódicos da Capes para: (1) descrever o ciclo da exploração dos recursos naturais no Brasil, (2) a responsabilidade pela conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira à luz das legislações nacionais e internacionais, e (3) o papel da ciência neste processo. Conclui-se que a exploração danosa do patrimônio genético brasileiro vai além da vontade do governante, uma vez que ações isoladas, seja elas nacionais ou internacionais, não têm sido suficientes para alterar o *modus operandi* estabelecido no país, podendo, inclusive, aprofundar ainda mais a crise ambiental. No entanto, a divisão do ônus pecuniário relativo à manutenção do equilíbrio ambiental tem sido considerado um caminho promissor. Nessa direção, a repartição justa e equitativa dos benefícios auferidos por aqueles que comercializam produtos e processos derivados da biodiversidade brasileira, direcionados às atividades científicas, podem fomentar soluções inovadoras para a exploração sustentável de commodities pelo Brasil.

Palavras-chave: repartição de benefícios; patrimônio genético; biodiversidade.

Abstract

This article aims to describe the course of Brazilian economic development and national legislation on the conservation and sustainable use of natural resources, critically analyze the responsibility between providers and users for the conservation and sustainable use of Brazilian biodiversity, and seek

* Recebido em 29/11/2022

Aprovado em 22/02/2024

** Ms^a. E-mail: lnsmenuchi@uesc.br.

*** Dr. E-mail: mrtpmenuchi@uesc.br.

****Dr^a. E-mail: rammontano@uesc.br.

*****Dr^a. E-mail: dmsilva@uesc.br.

alternative alternatives for equalization the interests of the different actors. Therefore, we initially sought to describe the cycle of exploitation of natural resources in Brazil, the responsibility for the conservation and sustainable use of Brazilian biodiversity in the light of national and international legislation, and the role of science in this process. It is concluded that the harmful exploitation of the Brazilian genetic heritage goes beyond the will of the ruler, since isolated actions, whether national or international, would not be enough to change the *modus operandi* established in the country, and may even deepen the environmental crisis. However, the division of the pecuniary burden related to the maintenance of environmental balance, through the fair and equitable sharing of the benefits obtained by those who commercialize products and processes derived from Brazilian biodiversity, directed to scientific activities, can foster innovative solutions for sustainable exploitation. of commodities in Brazil.

Keywords: benefit sharing; genetic heritage; biodiversity.

1 Introdução

A preocupação mundial com o uso sustentável dos recursos naturais vem crescendo desde a década de 60, quando a sociedade civil passou a ter acesso a conhecimentos científicos que demonstraram a dependência multifatorial da humanidade em relação aos recursos provenientes da biodiversidade^{1, 2}. Desde então, diversos países alteraram o curso do seu desenvolvimento econômico lastreado na extração danosa dos elementos naturais, para o uso sustentável da sua biodiversidade, conforme a ciência avançava em seu saber, apontando os riscos e as formas alternativas e menos gravosas para exploração³.

Ao longo desse processo, houve a necessidade de construir arcabouços jurídicos a fim de garantir a cooperação internacional na manutenção da biodiversidade remanescente, tendo a ciência como fonte material para a elaboração de seus conteúdos⁴. Acordos internacionais, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e o Protocolo de Nagoya^{5, 6}, passaram a ser de domínio público. Juntamente ao conhecimento científico, tornaram-se ferramentas da sociedade civil para exigir não apenas de seus governantes, mas também das grandes empresas e conglomerados mundiais, que a extração de insumos (*commodities*) e a confecção de produtos e processos respeitassem as regras para o desenvolvimento sustentável e a manutenção da cultura tradicional local.

O Brasil, detentor da maior biodiversidade da Terra⁷, figura como um dos atores principais para a manutenção da vida humana como a conhecemos, de modo que todas as suas ações relacionadas aos recursos

¹ ARRUDA, Daniel; CANDIDO, Hugo G.; FONSECA, Rúbia. Amazon fires threaten Brazil's agribusiness. *Science*, v. 365, n. 6460, p. 1387, 2019.

² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, p. 533-563, 2020.

³ PAPE, Ulla *et al.* Changing policy environments in Europe and the resilience of the third sector. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 31, n. 1, p. 238-249, 2020.

⁴ PAPE, Ulla *et al.* Changing policy environments in Europe and the resilience of the third sector. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 31, n. 1, p. 238-249, 2020.

⁵ BRASIL. *Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994*. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁶ BRASIL. *Decreto Legislativo nº 136, de 12 de agosto de 2020*. Aprova o texto do Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica, concluído durante a 10ª Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova York. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2020/decretolegislativo-136-11-agosto-2020-790527-protocolo-161281-pl.html>. Acesso em: 4 nov. 2022.

⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade Brasileira*. [20-]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira.html>. Acesso em: 20 abr. 2022.

naturais, ainda que de cunho unicamente nacional, são alvos de análises políticas e econômicas mundiais. Por exemplo, no ano de 2019, o presidente da França afirmou que a cúpula do G7 necessitava discutir as queimadas na Amazônia. No mesmo ano, os governos da Alemanha e Noruega, frente ao aumento do desmatamento, suspenderam repasses financeiros bilionários para o Fundo Amazônia^{8,9}. No ano seguinte, a conservação da biodiversidade brasileira foi objeto de debate entre os candidatos à Casa Branca. Em 2021, empresas europeias ameaçaram boicotar o Brasil em razão do projeto de lei fundiária que minava as proteções ambientais nacionais^{10,11}. Na 26ª Conferência das Nações Unidas sobre o Clima (COP26), o Brasil foi objeto de críticas pelas diversas agências de comunicação e por autoridades mundiais^{12,13}. Por fim, no ano de 2022, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁴ publicou relatório com recomendações para o desenvolvimento sustentável brasileiro. O Brasil está no centro das atenções políticas e econômicas internacionais quando o assunto é o uso de sua própria biodiversidade.

As recentes manifestações contundentes dos atores internacionais em relação ao uso dos recursos genéticos brasileiros demonstram a relevância do tema em âmbito mundial e a urgência em se estancar a forma danosa de exploração que vem sendo adotada pelo país. Países e entidades usuárias da biodiversidade, que lucram e usufruem com sua extração, atribuem, exclusivamente, ao país provedor, no caso o Brasil, o ônus da preservação e uso sustentável de seus recursos, impondo a este a ameaça de sanções políticas e econômicas na hipótese de prosseguimento do uso considerado danoso. Nesse sentido, há, portanto, o seguinte cenário: países provedores de recursos genéticos, em regra classificados como emergentes ou subdesenvolvidos, compelidos a reduzir sua exploração danosa, sob ameaça de sanções a serem aplicadas exatamente por aqueles que frequentemente estimulam o aumento da produção de *commodities* em razão do estilo de vida consumista de sua população ou pela ganância lucrativa dos grandes conglomerados e transnacionais¹⁵.

Nesse cenário, identificam-se três lacunas a serem preenchidas para que, de fato, possa haver a conservação e uso sustentável dos recursos naturais nos países provedores, em particular no Brasil, quais sejam: i. Como um país que depende socioeconomicamente da exploração dos recursos naturais poderá restringir a utilização desses, sem comprometer a subsistência da sua população? ii. Seriam os Estados e atores econômicos, consumidores de recursos naturais, os tutores do patrimônio genético mundial, isentos de responsabilidades e providos de soberania para impor sanções econômicas e políticas aos países provedores? iii. A opção pela adoção de sanções seria a melhor alternativa para a preservação e uso sustentável dos recursos ambientais?

Dessa forma, tendo em vista as lacunas acima mencionadas, objetiva-se, neste artigo, (1) descrever o curso do desenvolvimento econômico brasileiro e da legislação internacional e nacional acerca da conserva-

⁸ BARRUCHO, Luis. 'Diminuir desmatamento requer vontade política, não financiamento', diz Noruega sobre pedido de US\$ 1 bi de Salles para a Amazônia. *BBC News Brasil*, Londres, 16 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56763412>. Acesso em: 9 set. 2021.

⁹ RICHTER, André. Noruega e Alemanha doaram R\$ 3,4 bilhões para o fundo Amazônia. *Agência Brasil*, Brasília, 26 out. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-10/noruega-e-alemanha-doaram-r-34-bilhoes-para-o-fundo-amazonia>. Acesso em: 2 set. 2021.

¹⁰ ODORISSI, Denise. Empresas europeias ameaçam boicote ao Brasil pelo aumento do desmatamento. *CNN Brasil*, 5 maio 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/empresas-europeias-ameacam-boicote-ao-brasil-pelo-aumento-do-desmatamento>. Acesso em: 5 abr. 2022.

¹¹ SUPERMERCADOS europeus ameaçam boicote ao Brasil por desmatamento. *G1*, 5 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/05/05/supermercados-do-reino-unido-ameacam-parar-de-comprar-do-pais.ghtml>. Acesso em: 5 abr. 2022.

¹² COP26: as críticas do Brasil a relatório da ONU crucial para conferência sobre mudanças climáticas. *BBC News*, 21 out. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-58928120>. Acesso em: 4 out. 2022.

¹³ GALILEU. Entenda as críticas às metas ambientais anunciadas pelo Brasil na COP26. *Galileu*, 5 nov. 2021. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2021/11/entenda-criticas-metas-ambientais-anunciadas-pelo-brasil-na-cop26.html>. Acesso em: 5 de nov. 2021.

¹⁴ OECD. OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022: Paying the Price of War. *OECD*, 26 Sep. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ae8c39ec-en>. Acesso em: 4 out. 2022.

¹⁵ FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

ção e uso sustentável dos recursos naturais; (2) analisar criticamente a responsabilidade entre provedores e usuários pela conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira; e (3) apontar caminhos alternativos para a equalização dos interesses dos diversos atores.

Para atender a esses objetivos, o artigo aborda a repartição de benefícios como alternativa geopolítica para o desenvolvimento sustentável no Brasil, com foco específico no complexo ciclo da exploração dos recursos naturais, na responsabilidade pela conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira e na importância da ciência como um meio para a preservação e o uso sustentável da biodiversidade nacional. A repartição de benefícios é um conceito que está relacionado à distribuição justa e equitativa dos ganhos resultantes da exploração e utilização dos recursos naturais e do conhecimento tradicional associado a esses recursos¹⁶. Refere-se à ideia de que as comunidades, povos indígenas e países que fornecem recursos naturais valiosos ou detêm conhecimentos tradicionais relevantes devem receber uma parcela justa dos benefícios gerados com base nesses recursos ou conhecimentos, a fim de possuir meios para manter o equilíbrio ambiental e a cultura tradicional. Entende-se como recursos naturais, plantas medicinais, recursos genéticos, minerais, petróleo, entre outros, muitas vezes resultando em ganhos econômicos e avanços científicos para empresas, instituições e países que realizam a exploração.

Essa delimitação é relevante porque permite uma análise aprofundada da relação entre a repartição de benefícios e o desenvolvimento sustentável no Brasil, concentrando-se em aspectos cruciais. O complexo ciclo da exploração dos recursos naturais no país envolve diferentes etapas, desde a exploração até a comercialização, com implicações socioeconômicas e ambientais significativas. Ao explorar esse ciclo, é possível compreender como a repartição de benefícios pode ser aplicada para garantir uma distribuição mais justa e equitativa dos ganhos obtidos com a exploração dos recursos naturais, bem como os meios necessários para o uso sustentável da biodiversidade e do conhecimento tradicional.

Portanto, a tese discutida no presente artigo sugere que a repartição de benefícios é uma alternativa geopolítica eficaz para responder às lacunas identificadas, permitindo a conservação e uso sustentável dos recursos naturais e culturais nos países provedores, como o Brasil, de maneira economicamente viável, socialmente inclusiva e ambientalmente responsável. Este artigo justifica-se pela necessidade de abordar as lacunas existentes na exploração desses recursos, a responsabilidade dos países consumidores e a eficácia das sanções, visando propor a repartição de benefícios como uma alternativa geopolítica para o desenvolvimento sustentável, além de destacar o papel da ciência nesse contexto. A análise dessas questões contribuirá para a compreensão dos desafios e oportunidades enfrentados pelo Brasil na busca pela conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

2 Método

A técnica de revisão não sistemática foi utilizada como abordagem metodológica para permitir a coleta e análise de informações relevantes a partir de diversas fontes disponíveis, como artigos acadêmicos, relatórios governamentais e publicações especializadas¹⁷. Embora essa abordagem não siga um protocolo rígido de seleção e análise de dados, permite a análise crítica e a síntese de informações relevantes para responder aos questionamentos apresentados na problemática e oferecer uma base sólida para a discussão e conclusões do artigo.

¹⁶ NELLIYAT, Prakash. Access and benefit sharing: an innovative financial mechanism for biodiversity conservation. In: OOMMEN, O. V.; LALADHAS, K. P.; NELLIYAT, P.; PISUPATI, B. (org.). *Biodiversity Conservation Through Access and Benefit Sharing (ABS)*. Cham: Springer International Publishing, 2023. p. 275-300.

¹⁷ GRANT, Maria J.; BOOTH, Andrew. A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information and Libraries Journal*, v. 26, p. 91-108, 2009.

Inicialmente, identificaram-se as fontes de informações relevantes, relacionadas à temática da repartição de benefícios como alternativa geopolítica para o desenvolvimento sustentável. Isso incluiu pesquisas em bases de dados acadêmicas, como *PubMed*, *Scopus* e *Web of Science*, bem como consultas em bibliotecas virtuais, sites governamentais, organizações internacionais e outros recursos pertinentes. A seleção das fontes utilizadas baseou-se na inclusão de publicações que descrevessem e elucidassem o processo histórico que culminou nos marcos legais da repartição de benefícios, bem como na descrição dos mecanismos de repartição atuais. Incluíram-se, também, estudos que discutiram o complexo ciclo da exploração dos recursos naturais no Brasil, a responsabilidade pela conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira, a evolução da legislação internacional e nacional, bem como o papel da ciência para a preservação e uso sustentável da biodiversidade.

Após a seleção dos estudos, realizou-se a leitura e análise minuciosa do conteúdo, identificando conceitos, argumentos e evidências relacionadas aos objetivos do artigo. Extraíram e organizaram-se os dados relevantes em categorias temáticas para facilitar a compreensão e a condução lógica do raciocínio, proporcionando, ao final, os argumentos e pontos de vista apresentados pelos autores. Exploraram-se, assim, as lacunas identificadas na problemática, respondendo à tese proposta e buscando embasamento teórico e evidências concretas para sustentar as afirmações.

3 O complexo ciclo da exploração dos recursos naturais no Brasil

Historicamente o Brasil tem adotado o modelo de desenvolvimento baseado na exploração da economia primária (agropastoris e extrativistas) e na exportação de *commodities* para países com elevado nível de desenvolvimento econômico e social^{18, 19, 20}. A somatória de fatores políticos, econômicos e sociais, tais como: incentivos promovidos pelo Estado, com subsídios financeiros e renúncias fiscais²¹, farta disponibilidade de mão de obra de baixo custo e a elevada concentração de recursos naturais sempre atraiu o interesse dos consumidores internacionais, dos grandes conglomerados econômicos e das transnacionais vinculados a exploração do agronegócio (segmentos de insumos, agropecuária, indústria e serviços)^{22, 23, 24}. Recentes manifestações de autoridades mundiais e do mercado internacional exigindo uma mudança imediata na forma de gestão governamental em relação à exploração nociva da biodiversidade brasileira, sob a ameaça de aplicação de sanções, boicote e de suspensão de investimentos, demonstram a crença daqueles atores de que uma ação individual do governante ou de um grupo político seria suficiente para alterar o *modus operandi* enraizado na cultura socioeconômica do Estado. O processo complexo da exploração danosa de *commodities* pode ser considerado um ciclo vicioso, que requer uma análise multifatorial que considere: a política econômica baseada na exploração da biodiversidade, a dependência mundial do abastecimento de alimentos e outras *commodities*, o desejo de lucros excessivos dos grandes conglomerados e transnacionais e, o elevado índice de pobreza e baixa instrução de grande parte da população. Juntos, esses fatores têm convergido para os avanços econômicos de poucos, implicando resultados nocivos para a biodiversidade brasileira.

¹⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo modelo brasileiro de desenvolvimento. *Revista Dados*, v. 11, p. 122-145, 1973.

¹⁹ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

²⁰ MORCEIRO, Paulo César; GUILHOTO, Joaquim José Martins. Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira. *Nereus USP*, 2019. Disponível em: http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_01_2019.pdf.

²¹ DELGADO, Guilherme Costa. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 2, p. 111-125, 2010.

²² FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

²³ DELGADO, Guilherme Costa. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 2, p. 111-125, 2010.

²⁴ XAVIER, Glauber Lopes. Agronegócio e capitalismo dependente na América Latina: o caso brasileiro. *Argumentum*, v. 9, n. 2, p. 147-160, 2017.

Economicamente, a exploração de *commodities* representa grande parte do Produto Interno Bruto brasileiro (PIB), principalmente aquelas ligadas ao agronegócio que, no ano de 2021, obtiveram um superávit de US\$ 105,1 bilhões²⁵ e que, segundo a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), ao final do ano de 2022, representará valores próximos a 30% do PIB nacional²⁶. Dados da balança comercial de dezembro de 2021 apresentados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), indicam um recorde no volume exportado pelo agronegócio do país, chegando ao montante de 15,62 milhões de toneladas²⁷, com destaque para o aumento no volume exportado dos grãos de soja de 889,5%, do farelo de soja de 82%, da celulose 28,8% e 3,3% da carne. Especificamente em relação às exportações totais do Brasil, o agronegócio representou 43% de todas as vendas externas, o minério de ferro representou 28,4% e as outras *commodities* como óleos brutos de petróleo e minerais betuminosos representaram 15,9%. Os principais produtos exportados no mês de dezembro de 2021 foram: soja em grãos, milho, café verde, farelo de soja, carne de frango *in natura*, celulose, carne bovina *in natura*, açúcar de em bruto e algodão não cardado nem penteado, que juntos movimentaram, aproximadamente, US\$ 5.9 bilhões. Destaca-se que grande parte da comercialização de *commodities*, cerca de 70% do total produzido, foi realizada por transnacionais, como Bunge, Cargill e ADM, todas empresas norte-americanas e a Dreyfuss, empresa francesa, além das gigantes nacionais como a A. Maggi, I.Riedi e Sperafico²⁸.

A farta produção nacional e os lucros obtidos não mantêm relação direta e proporcional com as necessidades da população brasileira, de modo que os avanços sobre a biodiversidade para a ampliação da produção são estimulados por demandas do mercado internacional. Por exemplo, no ano de 2021, 55,2% dos domicílios brasileiros tiveram seus moradores em situação de insegurança alimentar. Destes, 9% conviviam com a fome²⁹. Segundo dados do IBGE³⁰, aproximadamente, 29,8% da população brasileira estava abaixo da linha da pobreza no ano de 2020. Em relação ao abastecimento do mercado interno, cumpre analisar os itens que compõem a cesta básica. Dentre os 13 itens que fazem parte da cesta básica, ao menos 6 são produtos derivados das *commodities* mais exportadas em dezembro de 2021, quais sejam óleo de soja, carnes, farinha, pão, café e açúcar que, entre os anos de 2019 a 2022, tiveram um aumento de preço ao consumidor nacional de 153,45%, 74,98%, 31,91%, 25,14%, 88,26%, 78,72%, respectivamente³¹. Para o IPEA³² e MAPA³³, o aumento no volume de exportações está intimamente relacionado ao aumento da demanda internacional por *commodities*, sendo os principais destinos a China, com 39%, a União Europeia com 14,5% e os Estados

²⁵ KRETER, Ana Cecília; PASTRE, Rafael. Comércio exterior do agronegócio: balanço de 2021 e perspectivas para 2022. *IPEA*, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2022/01/comercio-exterior-do-agronegocio-balanco-de-2021-e-perspectivas-para-2022/>. Acesso em: 21 abr. 2022.

²⁶ CNA. Comunicado técnico. *PIB brasileiro cresce 4,6% em 2021 com 0,5% de alta no quarto trimestre*. 2022. Disponível em: https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/boletins/Comun.Tec.PIB_Ed.5.2022.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

²⁷ CNA. Balança comercial do agronegócio brasileiro. *Exportações Brasileiras do Agronegócio e Balança Comercial*. 2021. Disponível em: https://cnabrazil.org.br/assets/images/Balanca-Comercial_dezembro2021.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

²⁸ EMBRAPA. Agência Embrapa de informação tecnológica. *Agência Embrapa*, [20--]. Disponível em: https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/soja/arvore/CONTAG01_14_271020069131.html. Acesso em: 15 out. 2022.

²⁹ REDE PENSSAN. *VIGISAN*: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. São Paulo: Vox Populi, 2021. Disponível em: https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

³⁰ IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. 2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Fasciculos_Indicadores_IBGE/pnadc_202202_Publicacao.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

³¹ EM três anos, cesta básica fica 48% mais cara e itens sobem até 153%. R7, 21 mar. 2022. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/em-tres-anos-cesta-basica-fica-48-mais-cara-e-itens-sobem-ate-153-28062022>. Acesso em: 22 abr. 2022.

³² KRETER, Ana Cecília; PASTRE, Rafael. Comércio exterior do agronegócio: balanço de 2021 e perspectivas para 2022. *IPEA*, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2022/01/comercio-exterior-do-agronegocio-balanco-de-2021-e-perspectivas-para-2022/>. Acesso em: 21 abr. 2022.

³³ CNA. Balança comercial do agronegócio brasileiro. *Exportações Brasileiras do Agronegócio e Balança Comercial*. 2021. Disponível em: https://cnabrazil.org.br/assets/images/Balanca-Comercial_dezembro2021.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

Unidos com 6,4%. Outros fatores também contribuíram para o aumento das exportações, como a alta do dólar, a pandemia de COVID-19, a guerra entre a Rússia e Ucrânia³⁴.

Outro ponto importante para uma análise multifatorial relaciona-se ao mercado de trabalho e à extrema desigualdade na distribuição de renda no Brasil. Segundo IBGE³⁵, o Brasil ocupa a 156ª colocação no índice de GINI, com 10% das pessoas mais ricas detendo 42,9% de todos os rendimentos. Para agravar esse quadro, no primeiro trimestre de 2022, 4,2% da população encontrava-se desalentada, 11,2% desocupada, 25,5% dos trabalhadores não possuíam carteira assinada e 23,5% da força de trabalho estava subutilizada³⁶ (PNAD, 2022). Dentre a população ocupada, aproximadamente 20% atuam diretamente em um dos segmentos do agronegócio, sendo esse um setor que ocupa muita mão de obra com pouca ou nenhuma escolaridade, cerca 75% das pessoas³⁷. O rendimento médio habitual do trabalho do setor rural primário (agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura) é o segundo menor do país, em que pese ser um dos mais lucrativos setores do Estado³⁸ (PNAD, 2022). Castro et al.³⁹ levantam algumas preocupações sobre o mercado de trabalho no agronegócio brasileiro e concluem que: i. o percentual de ocupados com carteira assinada é menor no agronegócio do que nos demais setores; ii. a informalidade é maior no agronegócio do que nos demais; iii. dentre os ocupados no agronegócio, 46,16% estão no segmento primário e destes, 66% são informais ou atuam por conta própria; iv. o rendimento médio mensal dos trabalhadores por conta própria ou empregados do agronegócio é 38,62% e 33,59%, respectivamente, menor do que nos demais setores; v. o empregador do agronegócio ganha 65,09% a mais do que os demais empregadores.

No que concerne à preservação e uso sustentável dos recursos naturais, avanço sobre as florestas é uma crescente no Brasil. Apenas no ano de 2020, o desmatamento nos seis biomas brasileiros cresceu 13,6%, atingindo 13,8 mil km² de vegetação nativa, de modo que, em média, o Brasil perdeu 3.795 hectares a cada dia do ano⁴⁰. Entre os anos de 2008 a 2021⁴¹, a Amazônia legal perdeu, ao todo, 107,4 mil km². Os impactos causados pelo desmatamento se refletem na perda da biodiversidade, degradação do habitat de diversas espécies e da própria estrutura florestal, modificação do clima mundial, redução do ciclo hidrológico, além dos impactos sociais⁴². Rômulo Batista, porta-voz da Campanha da Amazônia realizada pelo Greenpeace Brasil, afirma que a análise dos recortes do desmatamento, executado entre agosto de 2019 e julho de 2020, indicam que a supressão não foi fruto da pobreza ou da necessidade de pessoas em situação de grande vulnerabilidade, mas sim da ação de grandes proprietários e grileiros de terra⁴³. No mesmo sentido, a ONG WWF

³⁴ SANCHES, André; SALES, Carolina. Expressivo aumento nas exportações brasileiras de milho impõe mudanças na dinâmica do mercado nacional. *CEPEA*, 28 set. 2022. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/opiniao-cepea/expressivo-aumento-nas-exportacoes-brasileiras-de-milho-impoe-mudancas-na-dinamica-do-mercado-nacional.aspx#:~:text=As%20estimativas%20da%20Conab%20apontam,51%2C3%20milh%C3%B5es%20de%20toneladas>. Acesso em: 4 out. 2022.

³⁵ SÍNTESE de Indicadores Sociais: em 2020, sem programas sociais, 32,1% da população do país estariam em situação de pobreza. *Agência IBGE*, 3 nov. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32418-sintese-de-indicadores-sociais-em-2020-sem-programas-sociais-32-1-da-populacao-do-pais-estariam-em-situacao-de-pobreza>. Acesso em: 22 abr. 2022.

³⁶ PNAD, 2022.

³⁷ CEPEA. *Mercado de trabalho do agronegócio*. [20--]. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/mercado-de-trabalho-do-agronegoci.aspx>. Acesso em: 21 de abr. 2022.

³⁸ PNAD, 2022.

³⁹ CASTRO, Nicole Rennó et al. The brazilian agribusiness labor market: measurement, characterization and analysis of income differentials. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 58, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.192298>. Acesso em: 21 de abr. 2022.

⁴⁰ PAÍS perdeu 24 árvores por segundo em 2020. *MapBiomas*, c2025. Disponível em: <https://mapbiomas.org/pais-perdeu-24-arvores-por-segundo-em-2020#:~:text=O%20desmatamento%20nos%20seis%20biomas,%2C%2061%25%20est%C3%A3o%20na%20Amaz%C3%B4nia>. Acesso em: 21 abr. 2022.

⁴¹ INPE. TerraBrasilis. *PRODES: desmatamento*. [202-]. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments. Acesso em: 16 nov. 2022.

⁴² DESMATAMENTO. *World Wildlife Fund*, [20--]. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/ameacas_riscos_amazonia/desmatamento_na_amazonia/. Acesso em: 20 out. 2022.

⁴³ GREENPEACE BRASIL. Dados divulgados pelo Inpe apontam aumento do desmatamento na Amazônia entre 2019 e 2020. *Greenpeace*, 7 ago. 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/dados-divulgados-pelo-inpe-apontam-aumento>

apontou que, no Brasil, em regra, realiza-se o corte da vegetação para dar lugar às pastagens para o gado em fazendas de médio e grande porte; enquanto, em outros países, a ocupação da floresta ocorre por pequenos agricultores⁴⁴. Dados do IBGE demonstram que, entre os anos de 2007 a 2022, houve um aumento de, aproximadamente, 40% da área plantada, totalizando cerca de 87.7 milhões de hectares⁴⁵. O último Censo Agropecuário realizado pelo CENSOAGRO de 2017 revelou que os estabelecimentos agropecuários ocupavam uma área aproximada de 351.2 milhões de hectares, equivalente a 51% do território nacional⁴⁶. Santiago e Do Couto⁴⁷, analisando - do território brasileiro, concluíram que os municípios que mais desmataram entre os anos de 2000 a 2010 possuíam as seguintes semelhanças: baixa industrialização, baixo florestamento, baixa urbanização e pouco povoamento. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o estudo demonstrou que, inicialmente, a redução dos recursos florestais proporciona um aumento no desenvolvimento econômico da região e uma maior desigualdade na concentração de renda, mas a redução exacerbada dos recursos florestais nativos tende a romper o curso ascendente do desenvolvimento econômico.

Em relação ao aspecto social da exploração de *commodities* no território nacional, observa-se que, em regra, essas ações ocorrem em cenários de extrema vulnerabilidade, tendo como características regiões com amplas áreas de vegetação nativa, afastadas dos grandes centros, desprovidas de sólidas estruturas governamentais e onde a população carece de instrução e alternativas de fonte de renda^{48, 49}. Nesse sentido, o impacto social não se restringe, apenas, à produção e comercialização de *commodities*, mas também a como estas interferem nos fluxos locais, na supressão de áreas de vegetação e na alteração da cultura comercial tradicional. Com a chegada de transnacionais que passaram a ter a propriedade de grandes latifúndios, férteis e ricos em biodiversidade, o agricultor tradicional perdeu seu lugar e passou a servir aos novos proprietários como mão de obra subordinada, afastando-se, assim, de sua cultura⁵⁰. Além disso, o excedente econômico gerado pela produção local de *commodities* é consumido fora do local de sua extração, o que impossibilita a endogenização da riqueza, a diversificação das atividades econômicas e o fortalecimento local⁵¹. Por exemplo, em regiões como a de Santarém-Pará, localizada na Amazônia Legal, onde há grandes Unidades de Conservação e povos tradicionais (comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhos e migrantes nordestinos) que se estabeleceram em uma forte zona de produção familiar diversificada, baseada na pesca e no extrativismo, o novo processo de colonização teve como consequência a alteração do uso e ocupação da terra e o aumento do desflorestamento⁵². A instalação de agricultura empresarial, principalmente a de grãos e pecuária, deslocaram os povos tradicionais, que migraram para novas fronteiras agrícolas ou para a cidade,

do-desmatamento-na-amazonia-entre-2019-e-2020/. Acesso em: 1 out. 2022.

⁴⁴ DESMATAMENTO. *World Wildlife Fun*, [20--]. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/ameacas_riscos_amazonia/desmatamento_na_amazonia/. Acesso em: 20 out. 2022.

⁴⁵ IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. 2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Fasciculos_Indicadores_IBGE/pnadc_202202_Publicacao.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁴⁶ NITAHARA, Akemi. Censo agropecuário: Brasil tem 5 milhões de estabelecimentos rurais. *Agência Brasil EBS*, 25 out. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-10/censo-agropecuario-brasil-tem-5-milhoes-de-estabelecimentos-rurais#:~:text=Com%20territ%C3%B3rio%20de%20851%2C487%20mil%C3%B5es,da%20%C3%A1rea%20total%20do%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 4 out. 2022.

⁴⁷ SANTIAGO, Anderson Ribeiro; COUTO, Hilton Thadeu Zarate. Socioeconomic development versus deforestation: considerations on the sustainability of economic and social growth in most Brazilian municipalities. *Environmental Development*, v. 35, p. 100520, 2020.

⁴⁸ FAVARETO, Arilson *et al.* Há mais pobreza e desigualdade do que bem-estar e riqueza nos municípios do Matopiba. *Revista Nera*, n. 47, p. 348-381, 2019.

⁴⁹ SANTIAGO, Anderson Ribeiro; COUTO, Hilton Thadeu Zarate. Socioeconomic development versus deforestation: considerations on the sustainability of economic and social growth in most Brazilian municipalities. *Environmental Development*, v. 35, p. 100520, 2020.

⁵⁰ FAVARETO, Arilson *et al.* Há mais pobreza e desigualdade do que bem-estar e riqueza nos municípios do Matopiba. *Revista Nera*, n. 47, p. 348-381, 2019.

⁵¹ PITTA, Fábio Teixeira; MENDONÇA, Maria Luisa; BOECHAT, Cássio Arruda. A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício. *Estudos Internacionais*, v. 5 n. 2, p. 155-179, 2017.

⁵² BARBOSA, Jonismar Alves; MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Impactos socioambientais da expansão do agronegócio da soja na região de Santarém-PA e a crise dos instrumentos de governança ambiental. *Revista Jurídica da FE7*, v. 14, n. 1, p. 73-87, 2017.

ante o forte capital trazido pelos grandes empresários. O interesse mercadológico culminou na valorização do mercado imobiliário local, tornando mais lucrativo para os primeiros habitantes (povos tradicionais) vender suas terras, do que se manter da agricultura artesanal⁵³.

Nesse breve apanhado sobre a complexa relação existente entre a exploração dos recursos naturais e os diversos atores nacionais e internacionais dependentes direta ou indiretamente desses, é possível se compreender que a vontade de um governante, estimulado ou não por ameaças sancionatórias, não seria suficiente para romper o ciclo vicioso de exploração danosa da biodiversidade, sendo necessária uma ação ampla envolvendo diversos atores e com alcance multifatorial para que de fato fosse possível a implementação do desenvolvimento sustentável. A seguir analisam-se a trajetória histórica internacional e nacional sobre a compreensão da importância da manutenção do equilíbrio ambiental e os mecanismos de proteção existentes, a fim de identificar uma alternativa real e factível para a reversão desse ciclo vicioso.

4 Responsabilidade pela conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira: provedores e usuários – evolução da legislação internacional e nacional

Até meados do século XX, compreendiam-se os recursos ambientais como fonte inesgotável de insumos, um espólio natural e cultural, segundo a concepção antropocêntrica vigente à época, em que se concebia o homem como o centro do universo onde os demais valores gravitavam em seu entorno^{54, 55, 56, 57, 58}. Ainda na segunda metade do século XIX, pouco após a Guerra Civil Americana (1861-1865), temas ligados à deterioração ambiental e suas consequências para a humanidade estavam restritos aos “salões áridos da ciência”, não alcançando a sociedade civil nem os tomadores de decisão e, por essa razão, não encontrando meios para alterar o estilo de vida da humanidade⁵⁹. Porém, descobertas científicas nos mais variados campos e a disseminação do conhecimento para a sociedade, empreendidas na segunda metade do século XX, proporcionaram uma revolução na compreensão sobre a dependência do ser humano frente à natureza e à finitude desta, afetando não apenas a visão ético ambiental, mas o próprio desenvolvimento econômico mundial^{60, 61}.

O valor social e econômico do meio ambiente, destacado pelos cientistas ao comprovar o impacto do desequilíbrio ambiental na economia e na subsistência humana, despertou a cobiça dos atores econômicos mundiais. As grandes potências tinham conhecimento e tecnologia para a exploração econômica da biodiversidade e já haviam incorporado em sua sociedade o estilo de consumo predatório. Contudo, os países envolvidos, em regra, não dispunham mais de amplos recursos ambientais em seu território para satisfazer-se, restando dependentes de países considerados de terceiro mundo, ricos em diversidade biológica e necessitados de recursos financeiros⁶². Furtado (1974) expressa, em seu trabalho, aquilo que diversos

⁵³ BECKER, Bertha K. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

⁵⁴ CASTELLI, Pierina German; WILKINSON, John. Conhecimento tradicional, inovação e direitos de proteção. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 19, p. 89-112, 2002.

⁵⁵ FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; MELO, Geórgia Karênia. *Direito ambiental*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

⁵⁶ KLOPPENBURG, Jack Ralph. *First the seed: the political economy of plant biotechnology*. Madison: University of Wisconsin Press, 2005.

⁵⁷ THOMÉ, Romeu. *Manual de direito ambiental*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

⁵⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

⁵⁹ FARIA, Álvaro Boson de Castro. *A ética da terra de Aldo Leopold*. Curitiba: Editora Appris, 2020.

⁶⁰ CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. 2. ed. São Paulo: Gaia, 2010.

⁶¹ TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *A fundamentação ética do Estado Socioambiental*. 2012. 152 p. Tese (Doutorado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/3480/1/000441883-Texto+Completo-0.pdf>. Acesso em: 3 de out. 2022.

⁶² FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

atores mundiais já haviam compreendido: que o meio ambiente já não era visto, apenas, como uma fonte de recursos naturais, mas também como um ativo financeiro de interesse internacional, controlado em abstrato pelas principais economias e multinacionais do planeta. Corroborando a compreensão de Furtado (1974) sobre o controle em abstrato, a Suécia, no ano de 1969, influenciada pelo desastre ecológico ocorrido na Baía de Minamata, no Japão, onde moradores e pescadores foram gravemente contaminados por mercúrio descartado pelas indústrias, requereu durante a XXIII Assembleia da ONU, uma conferência para a elevação da importância dos recursos naturais, ao status de patrimônio comum da humanidade, atribuindo-se, apenas, aos países considerados de primeiro mundo a responsabilidade de zelar por esses recursos, como também a obrigação de recuperar o desequilíbrio ambiental por eles gerado⁶³. Segundo Herculano (1992), o Brasil, nesse período, vivia o seu “milagre econômico” (1967 a 1973), com taxas médias de crescimento sem precedentes, manifestou-se fortemente contrário às pretensões lideradas pelos Suecos em relação às propostas de criação de um fundo mundial para a gerência internacional dos recursos naturais do planeta.

No ano de 1971, na XXVI Assembleia Geral da ONU (Conferência de Estocolmo), países com elevado grau de desenvolvimento econômico tentaram novamente transformar os recursos naturais em patrimônio comum da humanidade, a serem administrados por meio de um fundo mundial⁶⁴. Contudo, a delegação brasileira que estava presente no evento foi taxativamente contra a proposta. Naquela Assembleia, o discurso do então Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil foi no sentido da proteção e respeito à soberania dos Estados sobre os seus recursos naturais e sobre o direito político-econômico de explorá-los, conforme seus próprios interesses e em prol da sua população⁶⁵. Atento ao movimento geopolítico internacional para tutela dos recursos naturais pelos países industrializados e reconhecendo que o tema era sensível a esses, o Brasil promoveu a elaboração de normativas internas visando ao seu favorecimento em eventuais acordos e transações internacionais, dando início, assim, ao direito ambiental brasileiro⁶⁶. Nesse sentido, no ano de 1988, o equilíbrio ambiental foi elevado a status de direito social constitucional com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), que previu, de forma clara, em seu artigo 225, §1º, II e §4º, os preceitos a serem observados pelo legislador ordinário, no que se refere ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à preservação da biodiversidade, adotando a expressão “patrimônio genético” como sinônimo para a recursos ambientais⁶⁷.

Posteriormente à Convenção de Estocolmo, editaram-se diversos Tratados, Convenções e Protocolos de âmbito internacional, assim como legislações nacionais, consoante à aludida CF/88, com enfoque na proteção ambiental, sendo diversos deles ratificados pelo Brasil. Contudo, somente com o advento da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), de forma direta, buscou-se estabelecer padrões legais para o equilíbrio das forças que compõem a equação formada pelo desenvolvimento sustentável, qual seja: desenvolvimento econômico + desenvolvimento social + manutenção da diversidade biológica. Nesse sentido, a CDB traz, em seu escopo, o reconhecimento da soberania dos Estados sobre seus recursos genéticos, a divisão dos encargos econômicos da conservação e o uso sustentável entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, a necessidade de repartição justa e equitativa dos benefícios auferidos pelos usuários que exploram economicamente os recursos genéticos, em favor dos provedores (ABS), além de determinar a promoção e o estímulo a pesquisas científicas que contribuam para a conservação e uso sustentável dos

⁶³ HERCULANO, Selene Carvalho. Do desenvolvimento (in) suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, Mirian (coord.). *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 9-48.

⁶⁴ HERCULANO, Selene Carvalho. Do desenvolvimento (in) suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, Mirian (coord.). *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 9-48.

⁶⁵ CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

⁶⁶ SAMPAIO, Rômulo. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

⁶⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 set. 2018.

recursos genéticos e conhecimentos tradicionais, e a educação e conscientização pública^{68, 69, 70, 71}. Mesmo com o grande número de signatários, 196 no total⁷², os países desenvolvidos e detentores de tecnologias avançadas impuseram forte resistência em reconhecer e aceitar o compromisso de retornar benefícios provenientes da exploração da biodiversidade aos países provedores⁷³. Os Estados Unidos, por exemplo, ricos em biodiversidade e tecnologia, assinaram a CDB em 1993, mas, até a submissão deste artigo, ainda não haviam ratificado ou aderido à Convenção, fato que não os torna parte e, por consequência, não os obriga a cumprir as regras estabelecidas naquela norma⁷⁴.

Em que pese os avanços trazidos pela CDB, a previsão de repartição justa e equitativa dos benefícios ainda era de difícil aplicação prática, principalmente em âmbito internacional, quando as amostras do recurso genético eram exploradas economicamente fora do país provedor. Por essa razão, diversos governos solicitaram, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, no ano de 2002, a negociação de um regime internacional para promoção da repartição justa e equitativa dos benefícios⁷⁵. Após seis anos de negociações, adotou-se, em outubro de 2010, o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa de Benefícios (PN)⁷⁶, do qual o Brasil só se tornou parte em março de 2021⁷⁷. Em resumo, o PN instituiu a Câmara de Compensação de Acesso e Repartição de Benefícios (ABS *Clearing-House*), que constitui uma plataforma de intercâmbio de informações sobre ABS, que têm por finalidade ampliar a segurança jurídica e a transparência nos procedimentos de acesso e utilização da biodiversidade, além de monitorar toda a cadeia de valor que envolve a exploração dos recursos genéticos⁷⁸. Por fim, o PN, reafirmando o reconhecimento da soberania dos Estados sobre seus recursos genéticos, exige que o usuário obtenha o consentimento prévio do país provedor, além de prever como ferramentas para o ABS pagamento de *royalties*, a associação de empresas (*joint ventures*), o financiamento de pesquisa, o compartilhamento de resultado, a transferência de tecnologia e a capacitação, além de prever que o país usuário dependerá de consentimento prévio do país provedor⁷⁹.

⁶⁸ TULLY, Stephen. The Bonn guidelines on access to genetic resources and benefit sharing. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, v. 12, p. 84, 2003.

⁶⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

⁷⁰ BRASIL. *Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994*. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁷¹ DESMATAMENTO. *World Wildlife Fun*, [20--]. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/ameacas_riscos_amazonia/desmatamento_na_amazonia/. Acesso em: 20 out. 2022.

⁷² LIST of Parties. *Convention on Biological Diversity*, [20--]. Disponível em: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>. Acesso em: 22 set. 2022.

⁷³ FERREIRA, Simone Nunes; SAMPAIO, Maria José Amstalden Moraes. *Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil*. SPBC, 2013.

⁷⁴ LIST of Parties. *Convention on Biological Diversity*, [20--]. Disponível em: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>. Acesso em: 22 set. 2022.

⁷⁵ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Secretariado. *O protocolo de Nagoia sobre acesso e repartição de benefícios*. Montreal: CDB, c2012. Disponível em: <https://www.cbd.int/abs/infokit/revised/print/factsheet-nagoia-pt.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022.

⁷⁶ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Secretariado. *O protocolo de Nagoia sobre acesso e repartição de benefícios*. Montreal: CDB, c2012. Disponível em: <https://www.cbd.int/abs/infokit/revised/print/factsheet-nagoia-pt.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022.

⁷⁷ TOZATO, Heloisa de Camargo; NOVION, Henry; ROMA, Júlio; LUEDEMANN, Gustavo; COELHO, Luísa. Gastos federais com acesso e repartição de benefícios da biodiversidade no Brasil (2001-2020). *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, p. 1-23, 2021.

⁷⁸ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Secretariado. *O protocolo de Nagoia sobre acesso e repartição de benefícios*. Montreal: CDB, c2012. Disponível em: <https://www.cbd.int/abs/infokit/revised/print/factsheet-nagoia-pt.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022.

⁷⁹ BRASIL. *Decreto Legislativo nº 136, de 12 de agosto de 2020*. Aprova o texto do Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica, concluído durante a 10ª Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova York. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2020/>

Em meio aos avanços dos acordos internacionais para o equilíbrio dos interesses e a consecução do desenvolvimento sustentável, o Brasil promoveu mudanças na legislação interna para atender a esses^{80, 81}. Atualmente, o país conta com o Marco Legal da Biodiversidade (MLB) (Lei n.º 13.123/2015) e com o Decreto regulamentador (Decreto n.º 8.772/2016) além de normas infralegais, que se alinham a CDB, adotando os mesmos conceitos e definições constantes nesta, salvo a terminologia “recursos genéticos”, a qual foi substituída pela expressão “patrimônio genético” em razão da CF/88^{82, 83}. O MLB traz, de modo expreso, a exigência de repartição justa e equitativa dos benefícios e apresenta os meios pelos quais elas devem ser realizadas. Em regra aquele que explora economicamente a biodiversidade poderá optar pelo ABS na modalidade monetária, em que há o repasse de valores que, em geral, são calculados no montante de 1% sobre a receita líquida, obtida com a exploração econômica do patrimônio genético ou, poderá o usuário optar, quando permitido na legislação, pela modalidade não monetária, mediante financiamento de ações e projetos que, essencialmente, visem à conservação e uso sustentável da biodiversidade, à proteção e conservação dos conhecimentos tradicionais e à educação da população^{84, 85}.

Dessa forma, traçada de maneira breve a trajetória internacional e nacional de proteção ao meio ambiente equilibrado e a preservação do conhecimento tradicional, conclui-se que há o reconhecimento mundial quanto à soberania dos países sobre seus recursos genéticos e cultura tradicional, não havendo hierarquia entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Além disso, a CDB, PN e o MLB são convergentes quanto: à obrigatoriedade do compartilhamento do ônus pecuniário entre usuários e provedores, sem perda ou disposição da soberania destes, uma vez que a manutenção do equilíbrio ambiental interessa a comunidade mundial; à necessidade de educação da população sobre a essencialidade e os usos sustentáveis do meio ambiente.

5 Preservação e uso sustentável da biodiversidade nacional: a ciência como atalho

Ao analisar a complexa relação histórica entre o homem e o meio ambiente, é possível identificar a presença constante da ciência como um elemento norteador de ações menos danosas. As descobertas científicas formaram as bases da consciência ambiental difundida na sociedade civil, as estruturas jurídicas nacionais

decretolegislativo-136-11-agosto-2020-790527-protocolo-161281-pl.html. Acesso em: 4 nov. 2022.

⁸⁰ MENEUCHI, Luciana Nalim Silva; AMARANTE SEGUNDO, Gesil Sampaio; ARAUJO, Jacqueline Camolese de. O Novo Marco Legal para acesso ao patrimônio genético e proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado. *GEINTEC-Gestão, Inovação e Tecnologias*, v. 6, n. 1, p. 2954-2965, 2016.

⁸¹ AMARANTE SEGUNDO, Gesil Sampaio et al. O marco legal da biodiversidade e sua aplicação na regularização das atividades com o uso do patrimônio genético brasileiro. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, v. 15, n. 32, p. 297-325, 2018.

⁸² BRASIL. *Decreto n.º 8.772, de 11 de maio de 2016*. Regulamenta a Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8772.htm. Acesso em: 13 jul. 2019.

⁸³ MENEUCHI, Luciana Nalim Silva; AMARANTE SEGUNDO, Gesil Sampaio; ARAUJO, Jacqueline Camolese de. O Novo Marco Legal para acesso ao patrimônio genético e proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado. *GEINTEC-Gestão, Inovação e Tecnologias*, v. 6, n. 1, p. 2954-2965, 2016.

⁸⁴ BRASIL. *Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015*. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória n.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁸⁵ BRASIL. *Decreto n.º 8.772, de 11 de maio de 2016*. Regulamenta a Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8772.htm. Acesso em: 13 jul. 2019.

e internacionais para o desenvolvimento sustentável e, ainda, alteraram a forma de utilização dos recursos naturais, mediante tecnologias inovadoras, para uma extração menos danosa das riquezas provenientes do uso de recursos naturais.

Os primórdios da interação dialógica entre ciência, sociedade e economia, no que concerne à importância da manutenção dos recursos ambientais, tiveram início em 1962 com a cientista e ecologista norte-americana, Rachel Louise Carson, quando seu livro *Primavera Silenciosa (Silent Spring)* apresentou críticas ao modelo agrícola convencional adotado pelos Estados Unidos baseado no uso indiscriminado de substâncias tóxicas e na dependência do petróleo como matriz energética^{86, 87}. A partir desse momento, emerge, na sociedade civil, o interesse por ter acesso ao saber científico, em particular quando relacionado à biodiversidade, de modo que a ciência passa a servir como fonte fidedigna para ações governamentais voltadas à proteção ambiental^{88, 89, 90}.

No ano de 1972, um grupo heterogêneo formado por cientistas, economistas, industriais, políticos e educadores, conhecido como o “Clube de Roma”, publicou o livro *Limites do Crescimento (The Limits to Growth)*, que apresentou, de modo catastrófico, os flagelos que a sociedade enfrentaria em um futuro próximo, devido ao esgotamento da biodiversidade⁹¹. Contudo, cientistas da *Science Policy Research Unit (SPRU)* publicaram dois artigos no ano de 1973, criticando duramente as previsões do Clube de Roma, pois os limites absolutos do crescimento apresentados naquela obra, em que se afirmou que o colapso somente poderia ser evitado com uma política de crescimento zero, não consideram, segundo os cientistas da SPRU, a capacidade de adaptação da sociedade e o progresso tecnológico positivo⁹². Nesse mesmo sentido, o economista Robert Merton Solow, prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 1987, afirmou que o exaurimento dos recursos naturais poderia ser evitado por meio de mudanças tecnológicas capazes de poupar a biodiversidade, em que programas governamentais de coleta e disseminação de informação sobre as tendências tecnológicas proporcionariam o conhecimento coletivo e, por consequência, reduziriam a sobrecarga imposta aos recursos ambientais⁹³.

Por certo, os objetivos ambientais devem ocorrer em consonância com um ambiente de crescimento ecologicamente saudável e não mediante a interrupção abrupta das atividades econômicas e sociais. Nesse sentido, exigir que um país soberano interrompa, imediatamente, a exploração danosa ao meio ambiente, base de sua economia, sob ameaça de sanções e boicote, é alinhar-se ao pensamento do Clube de Roma e desconsiderar que uma população confrontada com o desespero por sustento e sobrevivência, advindos das penalizações internacionais, não se atará a regras de restrições ambientais, fato que ampliará, ainda mais, o desequilíbrio ambiental⁹⁴. Portanto, para atingir-se o desenvolvimento sustentável, faz-se necessária a adoção de medidas aptas a influenciar, de forma conjunta, todos os elementos que, direta ou indiretamente, culminam para a deterioração ambiental. Nesse sentido, estão as regras estabelecidas na CDB, no PN e no MLB, que preveem como alternativa para o alcance da conservação e uso sustentável dos recursos genéticos o compartilhamento do ônus de manutenção dos recursos genéticos, com investimento em pesqui-

⁸⁶ PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 6, n. 6, p. 1-25, 2009.

⁸⁷ CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. 2. ed. São Paulo: Gaia, 2010.

⁸⁸ BONZI, Ramón Stock. Meio século de Primavera Silenciosa: um livro que mudou o mundo. *Desenvolvimento e Meio ambiente*, v. 28, p. 207-215, 2013.

⁸⁹ EPSTEIN, Lynn. Fifty years since silent spring. *Annual review of phytopathology*, v. 52, p. 377-402, 2014.

⁹⁰ WOLFART, G. O valor da biodiversidade brasileira é maior que todo o PIB: (entrevista com Roberto Berlinck). *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, v. 10, n. 324, p. 12-14, 2010.

⁹¹ CORAZZA, Rosana Icassati. Tecnologia e meio ambiente no debate sobre os limites do crescimento: notas à luz de contribuições selecionadas de Georgescu-Roegen. *Revista Economia*, v. 6, n. 2, p. 435-461, 2005.

⁹² SAES, Beatriz Macchione; MIYAMOTO, Bruno César Brito. Limites físicos do crescimento econômico e progresso tecnológico: o debate The Limits to Growth versus Sussex. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 26, p. 51-68, 2012.

⁹³ SOLOW, Robert M. The economics of resources or the resources of economics. In: GOPALAKRISHNAN, C. Classic papers in natural resource economics. London: Palgrave Macmillan, 1974. p. 257-276.

⁹⁴ SACHS, Jeffrey D.; REID, Walter V. Investments toward sustainable development. *Science*, v. 312, n. 5776, p. 1002-1002, 2006.

sas científicas, parcerias internacionais para troca de saberes, transferência de tecnologia e capacitação da população^{95, 96, 97}. Ou seja, as principais normas de âmbito internacional e nacional não preveem a aplicação de sanções ou outra modalidade de penalização, mas sim o incentivo à alteração do *modus operandi* por meio de avanços científicos e educacionais a serem implementados com a qualificação das pesquisas e estruturas tecnológicas dos países provedores.

A fim de ilustrar o poder da ciência na alteração do *modus operandi* prejudicial ao meio ambiente, apresenta-se a situação real vivenciada pela cidade de Cubatão (Brasil). No início do século XX, o Brasil, motivado pelo interesse econômico e sem o conhecimento necessário sobre o meio ambiente, permitiu a instalação de algumas fábricas e indústrias na cidade de Cubatão/SP. Em pouco tempo, novos investimentos e instalações foram atraídos para a cidade, passando esta a ser conhecida, nos anos de 1950, como a *locomotiva do Brasil* e, nos anos de 1970, como a *cidade técnica*, por abrigar 23 complexos industriais com 111 fábricas. Contudo, o Polo Industrial logo tornou-se o *Vale da Morte*, por emitir, de forma constante, poluentes líquidos e gasosos produzidos pelas indústrias químicas, petroquímicas, de fertilizantes e siderúrgicas, em um lugar que, devido a suas características geográficas, não permitia a dissipação necessária dos gases poluentes e dos resíduos sólidos^{98, 99}. A cidade que ficou famosa pelo seu sucesso no rápido desenvolvimento industrial e econômico viu-se refém de um território tóxico que provocou o nascimento de crianças anencéfalas ou natimortas, a produção constante de chuvas ácidas, intoxicação de animais e pessoas, além da contaminação do solo, rios e dos lençóis freáticos. As constantes tragédias levaram Cubatão a ocupar o noticiário internacional e a “conquistar”, na década de 1980, o título de cidade mais poluída do mundo, segundo a ONU¹⁰⁰.

No ano de 1983, o Governo do Estado de São Paulo, onde está localizado o município de Cubatão, por meio da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – Cetesb, e em parceria com a ONU, implementou o “Plano de Ação para controle da Poluição Ambiental de Cubatão”. Em suma, o plano consistia na realização de pesquisas científicas para o embasamento de ações e aplicações tecnológicas de controle de poluentes e cessão de seus efeitos, associado à educação ambiental e participação comunitária^{101, 102}. Como resultado do esforço científico e social liderado pelo Governo do Estado de São Paulo, na década de 1990, Cubatão alterou seu status e passou a ser conhecida como “Vale da Vida”, um exemplo mundial de recuperação ambiental. A situação vivenciada em Cubatão ratificou a Teoria de Solow e da SPRU sobre a reversão

⁹⁵ BRASIL. *Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994*. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁹⁶ BRASIL. *Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015*. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁹⁷ BRASIL. *Decreto Legislativo nº 136, de 12 de agosto de 2020*. Aprova o texto do Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica, concluído durante a 10ª Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova York. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2020/decretolegislativo-136-11-agosto-2020-790527-protocolo-161281-pl.html>. Acesso em: 4 nov. 2022.

⁹⁸ GALVÃO FILHO, João Baptista. O fenômeno Cubatão. *O Estado de São Paulo*, 14 mar. 1987.

⁹⁹ KLANOVICZ, Jo; FERREIRA FILHO, Clayton Barbosa. A fabricação de uma cidade tóxica: a Tribuna de Santos e os desastres tecnológicos de Cubatão (Brasil) na década de 1980. *Revista Cadernos do Ceom*, v. 31, n. 48, p. 10-20, 2018.

¹⁰⁰ KLANOVICZ, Jo; FERREIRA FILHO, Clayton Barbosa. A fabricação de uma cidade tóxica: a Tribuna de Santos e os desastres tecnológicos de Cubatão (Brasil) na década de 1980. *Revista Cadernos do Ceom*, v. 31, n. 48, p. 10-20, 2018.

¹⁰¹ SÃO PAULO. *Lei nº 997 de 31 de maio de 1976*. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. Disponível em: https://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1976_Lei_Est_997.pdf. Acesso em: 4 nov. 2022.

¹⁰² WOLFART, G. O valor da biodiversidade brasileira é maior que todo o PIB: (entrevista com Roberto Berlinck). *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, v. 10, n. 324, p. 12-14, 2010.

dos problemas ambientais por meio de novas tecnologias e da capacidade de adaptação do ser humano à nova realidade.

A influência da ciência na detecção da razão do problema — no avanço e na criação de novas tecnologias e métodos para alteração do curso trágico da cidade de Cubatão — ocorre, rotineiramente, em todas as partes do mundo e refere-se, também, à manutenção da cultura tradicional. Como exemplo, citam-se os avanços científicos para a utilização de Produtos Florestais não Madeireiros (PFNMs) que, à luz dos aspectos sociais, ambientais e econômicos, mostraram-se estratégicos na busca pelo desenvolvimento econômico e cultural sustentável¹⁰³. No tópico II, menciona-se a situação do Matopiba, com a ocupação acelerada do Cerrado brasileiro pelos gigantes do agronegócio e que estava prejudicando a sobrevivência das comunidades e a conservação da biodiversidade. Estudos com PFMNs e a capacitação das comunidades locais para a formação de cooperativas tiveram como resultado o aumento de renda da população local, a manutenção da biodiversidade e a redução da evasão migratória.

Além da solução de problemas imediatos como o ocorrido em Cubatão e também na comunidade do Cerrado brasileiro, o Brasil deixa de obter receita vultosa provenientes de fontes alternativas de desenvolvimento econômico e social, persistindo o crescimento lastreado em relação à exploração de *commodities*, em razão do baixo investimento em ciência. O Brasil, além de ser um dos chamados “países megadiversos”, com mais de 20% do total de espécies existentes no planeta, dispõe de uma rica sociobiodiversidade formada por povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros e outros que mantêm a cultura tradicional e reúnem inestimável saber sobre os usos e modo de conservação da biodiversidade¹⁰⁴. Contudo, considerando-se a rica biodiversidade e o conhecimento imbuído na cultura tradicional, estes permanecem praticamente inexplorados, principalmente em razão da ausência de investimento robusto e contínuo em programas de mapeamento e pesquisa, além da falta de apoio governamental e carência de cooperação internacional^{105, 106}. Calixto¹⁰⁷ apresenta que o mercado mundial de medicamentos movimenta, anualmente, cerca de US\$ 1,1 trilhão; 35% dos medicamentos comercializados têm origem em produtos naturais ou seus derivados. O autor apresenta as inúmeras qualidades em medicamentos baseados em produtos naturais, destacando a inigualável diversidade química e a fácil absorção e metabolização desses elementos. Contudo, há pouco investimento nacional na ciência, principalmente em programas de longo prazo de apoio à pesquisa científica e tecnológica de alta qualidade, de modo que a repartição justa e equitativa em favor da ciência poderia alterar o ciclo do mercado nacional e mundial de medicamentos. Ribeiro e Soares Filho¹⁰⁸ apontam, por exemplo, que o mercado global de biocomércio atinge, aproximadamente, 3 mil espécies selvagens, das quais pouco menos de uma dúzia são provenientes da biodiversidade brasileira. Além de ser um número ínfimo, em relação ao seu potencial, ainda são exportadas *in natura* para serem processadas e transformadas em fármacos em países com alta tecnologia e, posteriormente, voltam ao Brasil e forma de produto, revendidos com enorme valor agregado.

A falta de investimento em ciência e tecnologia causa forte prejuízo ao desenvolvimento socioeconômico e consolida a tradição nacional na exploração irrestrita de *commodities*. Entre os anos de 2013 a 2020, houve redução de 52% no investimento em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e de 50% nos investi-

¹⁰³ AFONSO, Sandra Regina; ANGELO, Humberto; ALMEIDA, Alexandre Nascimento. Caracterização da produção de pequi em Japonvar, MG. *Floresta*, v. 45, n. 1, p. 49-56, 2014.

¹⁰⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade Brasileira*. [20--]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira.html>. Acesso em: 20 abr. 2022.

¹⁰⁵ CALIXTO, João Batista. The role of natural products in modern drug discovery. *Biological Sciences*, v. 91, p. e20190105, 2019. Supplement 3.

¹⁰⁶ RIBEIRO, Sônia Carvalho; SOARES FILHO, Britaldo. Oportunidades do Protocolo de Nagoya para fomentar o uso de espécies nativas no Brasil. *Ciência e Política Ambiental*, v. 127, p. 321-324, 2022.

¹⁰⁷ CALIXTO, João Batista. The role of natural products in modern drug discovery. *Biological Sciences*, v. 91, p. e20190105, 2019. Supplement 3.

¹⁰⁸ RIBEIRO, Sônia Carvalho; SOARES FILHO, Britaldo. Oportunidades do Protocolo de Nagoya para fomentar o uso de espécies nativas no Brasil. *Ciência e Política Ambiental*, v. 127, p. 321-324, 2022.

mentos para a Educação¹⁰⁹. Segundo o relatório do INEP, a redução drástica e crescente nesses investimentos impactará, diretamente, a formação de pesquisadores e a manutenção e ampliação das estruturas físicas e tecnológicas de pesquisa. A estagnação da ciência nacional e da educação tende a aprofundar a crise ambiental, econômica e social, pois é preciso criar alternativas para o desenvolvimento econômico que tornem a exploração sustentável dos recursos naturais e a manutenção da cultura tradicional fatores mais rentáveis do que o desmatamento para exploração de *commodities*, uma vez que o crescimento econômico, quando não embasado na exploração destas, tende a atuar como inibidor dos avanços predatórios¹¹⁰. Estudos demonstram que proprietários e possuidores de terras amazônicas, por exemplo, ponderam os potenciais retornos financeiros entre o uso da terra e o custo do seu desmatamento, incluídos as multas, confiscos de propriedade e o impedimento ao acesso a financiamento público subsidiado, antes de realizar a queima da terra¹¹¹.

Dessa forma, considerando a constante redução no investimento em CT&I, ator essencial para a solução da complexa socioeconômica nacional, e considerando que a aplicação de sanções internacionais tende a atingir, diretamente, a população menos favorecida, a única alternativa que se vislumbra é o cumprimento pelos atores internacionais de suas obrigações estabelecidas na CDB e PN. Para tanto, os atores internacionais e de mercado devem efetuar a repartição justa e equitativa dos benefícios auferidos com a exploração econômica do patrimônio genético nacional, mediante investimento em CT&I nos termos do MLB.

6 Considerações finais

As recentes manifestações de diversos atores internacionais sobre a forma de gestão ambiental adotada pelo governo brasileiro, com ameaças de sanções e boicotes, fizeram emergir o questionamento sobre a efetividade dessas censuras para a conservação e uso sustentável dos recursos naturais existentes no Brasil. Assim, afastando-se as análises de mérito das condutas dos atores nacionais e internacionais, e a existência ou não de legitimidade para a imposição de sanções, que não são objeto do presente estudo, questiona-se se a vontade política ou governamental para interromper imediatamente os avanços danosos sobre o patrimônio genético e conhecimento tradicional teria aptidão para, de fato, estancar as ações nocivas.

Ao longo do estudo, restou demonstrado que a exploração danosa do patrimônio genético brasileiro não pode ser coibida, única e exclusivamente, pela vontade do governante, estando enraizada, desde a colonização, no complexo círculo vicioso alimentado por: interesses econômicos nacionais e internacionais, particularmente dos grandes conglomerados e transnacionais; dependência crescente das *commodities* brasileiras para o abastecimento do mercado mundial; vinculação socioeconômica e cultural ao agronegócio; baixa instrução da população e; alto índice de pobreza do país. Essa relação multifatorial leva a concluir que uma ação isolada, seja ela imposta pelo governo nacional ou pelos atores internacionais, não seria suficiente para alterar o *modus operandi* estabelecido no país, podendo, inclusive, aprofundar, ainda mais, a crise ambiental.

Dessa forma, buscou-se, por meio de um breve apanhado histórico, fático e jurídico, identificar alternativas para a consecução da alteração do *modus operandi* predatório. Evidenciou-se que a divisão do ônus pecuniário, relativo à manutenção do equilíbrio ambiental, por meio da repartição justa e equitativa dos benefícios auferidos por aqueles que comercializam produtos e processos derivados da biodiversidade brasileira, é

¹⁰⁹ NEGRI, Fernanda De. *Políticas públicas para ciência e tecnologia no Brasil: cenário e evolução recente*: Nota Técnica n. 92 (Diset). Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210825_publicacao_preliminar_nt_politicas_publicas_para_ciencia_e_tecnologia.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

¹¹⁰ RICHARDS, Peter. A key ingredient in deforestation slowdowns? a strong brazilian economy. *Frontiers in Forests and Global Change*, v. 4, p. 7, 2021.

¹¹¹ RICHARDS, Peter; WALKER, Robert T.; ARIMA, Eugenio Y. Spatially complex land change: the indirect effect of Brazil's agricultural sector on land use in Amazonia. *Global Environmental Change*, v. 29, p. 1-9, 2014.

essencial e deverá ser direcionada para atividades científicas, pois somente estas teriam aptidão catalisadora para a solução multifatorial da dependência econômica e social da exploração de commodities pelo Brasil.

Referências

AFONSO, Sandra Regina; ANGELO, Humberto; ALMEIDA, Alexandre Nascimento. Caracterização da produção de pequi em Japonvar, MG. *Floresta*, v. 45, n. 1, p. 49-56, 2014.

AMARANTE SEGUNDO, Gesil Sampaio *et al.* O marco legal da biodiversidade e sua aplicação na regulamentação das atividades com o uso do patrimônio genético brasileiro. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, v. 15, n. 32, p. 297-325, 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ARRUDA, Daniel; CANDIDO, Hugo G.; FONSECA, Rúbia. Amazon fires threaten Brazil's agribusiness. *Science*, v. 365, n. 6460, p. 1387, 2019.

BARBOSA, Jonismar Alves; MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Impactos socioambientais da expansão do agronegócio da soja na região de Santarém-PA e a crise dos instrumentos de governança ambiental. *Revista Jurídica da EA7*, v. 14, n. 1, p. 73-87, 2017.

BARRUCHO, Luis. 'Diminuir desmatamento requer vontade política, não financiamento', diz Noruega sobre pedido de US\$ 1 bi de Salles para a Amazônia. *BBC News Brasil*, Londres, 16 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56763412>. Acesso em: 9 set. 2021.

BECKER, Bertha K. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BONZI, Ramón Stock. Meio século de Primavera Silenciosa: um livro que mudou o mundo. *Desenvolvimento e Meio ambiente*, v. 28, p. 207-215, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 136, de 12 de agosto de 2020*. Aprova o texto do Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica, concluído durante a 10ª Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova York. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2020/decretolegislativo-136-11-agosto-2020-790527-protocolo-161281-pl.html>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994*. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. *Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016*. Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8772.htm. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015*. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo

16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade Brasileira*. [20--]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira.html>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo modelo brasileiro de desenvolvimento. *Revista Dados*, v. 11, p. 122-145, 1973.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, p. 533-563, 2020.

CALIXTO, João Batista. The role of natural products in modern drug discovery. *Biological Sciences*, v. 91, p. e20190105, 2019. Supplement 3.

CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. 2. ed. São Paulo: Gaia, 2010.

CASTELLI, Pierina German; WILKINSON, John. Conhecimento tradicional, inovação e direitos de proteção. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 19, p. 89-112, 2002.

CASTRO, Nicole Rennó *et al.* The brazilian agribusiness labor market: measurement, characterization and analysis of income differentials. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 58, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.192298>. Acesso em: 21 de abr. 2022.

CEPEA. *Mercado de trabalho do agronegócio*. [20--]. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/mercado-de-trabalho-do-agronegocio.aspx>. Acesso em: 21 de abr. 2022.

CNA. Balança comercial do agronegócio brasileiro. *Exportações Brasileiras do Agronegócio e Balança Comercial*. 2021. Disponível em: https://cnabrasil.org.br/assets/images/Balanca-Comercial_dezembro2021.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

CNA. Comunicado técnico. *PIB brasileiro cresce 4,6% em 2021 com 0,5% de alta no quarto trimestre*. 2022. Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/assets/arquivos/boletins/Comun.Tec.PIB_Ed.5.2022.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Secretariado. *O protocolo de Nagoya sobre acesso e repartição de benefícios*. Montreal: CDB, c2012. Disponível em: <https://www.cbd.int/abs/infokit/revised/print/factsheet-nagoya-pt.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022.

COP26: as críticas do Brasil a relatório da ONU crucial para conferência sobre mudanças climáticas. *BBC News*, 21 out. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-58928120>. Acesso em: 4 out. 2022.

CORAZZA, Rosana Icassatti. Tecnologia e meio ambiente no debate sobre os limites do crescimento: notas à luz de contribuições selecionadas de Georgescu-Roegen. *Revista Economia*, v. 6, n. 2, p. 435-461, 2005.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

DELGADO, Guilherme Costa. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 2, p. 111-125, 2010.

DESMATAMENTO. *World Wildlife Fund*, [20--]. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/ameacas_riscos_amazonia/desmatamento_na_amazonia/. Acesso em: 20 out. 2022.

EM três anos, cesta básica fica 48% mais cara e itens sobem até 153%. R7, 21 mar. 2022. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/em-tres-anos-cesta-basica-fica-48-mais-cara-e-itens-sobem-ate-153-28062022>. Acesso em: 22 abr. 2022.

EMBRAPA. Agência Embrapa de informação tecnológica. *Agência Embrapa*, [20-]. Disponível em: https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/soja/arvore/CONTAG01_14_271020069131.html. Acesso em: 15 out. 2022.

EPSTEIN, Lynn. Fifty years since silent spring. *Annual review of phytopathology*, v. 52, p. 377-402, 2014.

FARIA, Álvaro Boson de Castro. *A ética da terra de Aldo Leopold*. Curitiba: Editora Appris, 2020.

FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega; MELO, Geórgia Karênia. *Direito ambiental*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

FAVARETO, Arilson *et al.* Há mais pobreza e desigualdade do que bem-estar e riqueza nos municípios do Matopiba. *Revista Nera*, n. 47, p. 348-381, 2019.

FERREIRA, Simone Nunes; SAMPAIO, Maria José Amstalden Moraes. *Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil*. São Paulo: SPBC, 2013.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GALILEU. Entenda as críticas às metas ambientais anunciadas pelo Brasil na COP26. *Galileu*, 5 nov. 2021. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2021/11/entenda-criticas-metas-ambientais-anunciadas-pelo-brasil-na-cop26.html>. Acesso em: 5 de nov. 2021.

GALVÃO FILHO, João Baptista. O fenômeno Cubatão. *O Estado de São Paulo*, 14 mar. 1987.

GRANT, Maria J.; BOOTH, Andrew. A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information and Libraries Journal*, v. 26, p. 91-108, 2009.

GREENPEACE BRASIL. Dados divulgados pelo Inpe apontam aumento do desmatamento na Amazônia entre 2019 e 2020. *Greenpeace*, 7 ago. 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/dados-divulgados-pelo-inpe-apontam-aumento-do-desmatamento-na-amazonia-entre-2019-e-2020/>. Acesso em: 1 out. 2022.

HERCULANO, Selene Carvalho. Do desenvolvimento (in) suportável à sociedade feliz. In: GOLDENBERG, Mirian (coord.). *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 9-48.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. 2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Fasciculos_Indicadores_IBGE/pnadc_202202_Publicacao.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

INPE. TerraBrasilis. *PRODES: desmatamento*. [202-]. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments. Acesso em: 16 nov. 2022.

KLANOVICZ, Jo; FERREIRA FILHO, Clayton Barbosa. A fabricação de uma cidade tóxica: a Tribuna de Santos e os desastres tecnológicos de Cubatão (Brasil) na década de 1980. *Revista Cadernos do Ceom*, v. 31, n. 48, p. 10-20, 2018.

KLOPPENBURG, Jack Ralph. *First the seed: the political economy of plant biotechnology*. Madison: University of Wisconsin Press, 2005.

KRETER, Ana Cecília; PASTRE, Rafael. Comércio exterior do agronegócio: balanço de 2021 e perspectivas para 2022. *IPEA*, 17 jan. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index>.

php/2022/01/comercio-exterior-do-agronegocio-balanco-de-2021-e-perspectivas-para-2022/. Acesso em: 21 abr. 2022.

LIST of Parties. *Convention on Biological Diversity*, [20--]. Disponível em: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>. Acesso em: 22 set. 2022.

MENUCHI, Luciana Nalim Silva; AMARANTE SEGUNDO, Gesil Sampaio; ARAUJO, Jacqueline Camolese de. O Novo Marco Legal para acesso ao patrimônio genético e proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado. *GEINTEC-Gestão, Inovação e Tecnologias*, v. 6, n. 1, p. 2954-2965, 2016.

MORCEIRO, Paulo César; GUILHOTO, Joaquim José Martins. Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira. *Nereus USP*, 2019. Disponível em: http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_01_2019.pdf.

NEGRI, Fernanda De. *Políticas públicas para ciência e tecnologia no Brasil: cenário e evolução recente: Nota Técnica n. 92 (Diset)*. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210825_publicacao_preliminar_nt_politicas_publicas_para_ciencia_e_tecnologia.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

NELLIYAT, Prakash. Access and benefit sharing: an innovative financial mechanism for biodiversity conservation. In: OOMMEN, O. V.; LALADHAS, K. P.; NELLIYAT, P.; PISUPATI, B. (org.). *Biodiversity Conservation Through Access and Benefit Sharing (ABS)*. Cham: Springer International Publishing, 2023. p. 275-300.

NITAHARA, Akemi. Censo agropecuário: Brasil tem 5 milhões de estabelecimentos rurais. *Agência Brasil EBS*, 25 out. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-10/censo-agropecuario-brasil-tem-5-milhoes-de-estabelecimentos-rurais#:~:text=Com%20territ%C3%B3rio%20de%20851%2C487%20mil%C3%B5es,da%20%C3%A1rea%20total%20do%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 4 out. 2022.

ODORISSI, Denise. Empresas europeias ameaçam boicote ao Brasil pelo aumento do desmatamento. *CNN Brasil*, 5 maio 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/empresas-europeias-ameacam-boicote-ao-brasil-pelo-aumento-do-desmatamento>. Acesso em: 5 abr. 2022.

OECD. OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022: Paying the Price of War. *OECD*, 26 Sep. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ae8c39ec-en>. Acesso em: 4 out. 2022.

PAÍS perdeu 24 árvores por segundo em 2020. *MapBiomass*, c2025. Disponível em: <https://mapbiomas.org/pais-perdeu-24-arvores-por-segundo-em-2020#:~:text=O%20desmatamento%20nos%20seis%20biomas,%2C%2061%25%20est%C3%A3o%20na%20Amaz%C3%B4nia>. Acesso em: 21 abr. 2022.

PAPE, Ulla *et al.* Changing policy environments in Europe and the resilience of the third sector. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 31, n. 1, p. 238-249, 2020.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 6, n. 6, p. 1-25, 2009.

PITTA, Fábio Teixeira; MENDONÇA, Maria Luisa; BOECHAT, Cássio Arruda. A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício. *Estudos Internacionais*, v. 5 n. 2, p. 155-179, 2017.

REDE PENSSAN. *VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. São Paulo: Vox Populi, 2021. Disponível em: https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

RIBEIRO, Sônia Carvalho; SOARES FILHO, Britaldo. Oportunidades do Protocolo de Nagoya para fomentar o uso de espécies nativas no Brasil. *Ciência e Política Ambiental*, v. 127, p. 321-324, 2022.

- RICHARDS, Peter. A key ingredient in deforestation slowdowns? a strong brazilian economy. *Frontiers in Forests and Global Change*, v. 4, p. 7, 2021.
- RICHARDS, Peter; WALKER, Robert T.; ARIMA, Eugenio Y. Spatially complex land change: the indirect effect of Brazil's agricultural sector on land use in Amazonia. *Global Environmental Change*, v. 29, p. 1-9, 2014.
- RICHTER, André. Noruega e Alemanha doaram R\$ 3,4 bilhões para o fundo amazônia. *Agência Brasil*, Brasília, 26 out. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-10/noruega-e-alemanha-doaram-r-34-bilhoes-para-o-fundo-amazonia>. Acesso em: 2 set. 2021.
- SACHS, Jeffrey D.; REID, Walter V. Investments toward sustainable development. *Science*, v. 312, n. 5776, p. 1002-1002, 2006.
- SAES, Beatriz Macchione; MIYAMOTO, Bruno César Brito. Limites físicos do crescimento econômico e progresso tecnológico: o debate The Limits to Growth versus Sussex. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 26, p. 51-68, 2012.
- SAMPAIO, Rômulo. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- SANCHES, André; SALES, Carolina. Expressivo aumento nas exportações brasileiras de milho impõe mudanças na dinâmica do mercado nacional. *CEPEA*, 28 set. 2022. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/opiniao-cepea/expressivo-aumento-nas-exportacoes-brasileiras-de-milho-impoe-mudancas-na-dinamica-do-mercado-nacional.aspx#:~:text=As%20estimativas%20da%20Conab%20apontam,51%2C3%20mil%C3%B5es%20de%20toneladas>. Acesso em: 4 out. 2022.
- SANTIAGO, Anderson Ribeiro; COUTO, Hilton Thadeu Zarate. Socioeconomic development versus deforestation: considerations on the sustainability of economic and social growth in most Brazilian municipalities. *Environmental Development*, v. 35, p. 100520, 2020.
- SÃO PAULO. *Lei nº 997 de 31 de maio de 1976*. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. Disponível em: https://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1976_Lei_Est_997.pdf. Acesso em: 4 nov. 2022.
- SÍNTESE de Indicadores Sociais: em 2020, sem programas sociais, 32,1% da população do país estariam em situação de pobreza. *Agência IBGE*, 3 nov. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32418-sintese-de-indicadores-sociais-em-2020-sem-programas-sociais-32-1-da-populacao-do-pais-estariam-em-situacao-de-pobreza>. Acesso em: 22 abr. 2022.
- SOLOW, Robert M. The economics of resources or the resources of economics. In: GOPALAKRISHNAN, C. *Classic papers in natural resource economics*. London: Palgrave Macmillan, 1974. p. 257-276.
- SUPERMERCADOS europeus ameaçam boicote ao Brasil por desmatamento. *G1*, 5 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/05/05/supermercados-do-reino-unido-ameacam-parar-de-comprar-do-pais.ghtml>. Acesso em: 5 abr. 2022.
- TEIXEIRA, Orsi Paulino Bretanha. *A fundamentação ética do Estado Socioambiental*. 2012. Tese (Doutorado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/3480/1/000441883-Texto+Completo-0.pdf>. Acesso em: 3 de out. 2022.
- THOMÉ, Romeu. *Manual de direito ambiental*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.
- TOZATO, Heloisa de Camargo; NOVION, Henry; ROMA, Júlio; LUEDEMANN, Gustavo; COELHO, Luísa. Gastos federais com acesso e repartição de benefícios da biodiversidade no Brasil (2001-2020). *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, p. 1-23, 2021.

TULLY, Stephen. The Bonn guidelines on access to genetic resources and benefit sharing. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, v. 12, p. 84, 2003.

WOLFART, G. O valor da biodiversidade brasileira é maior que todo o PIB (entrevista com Roberto Berlinck). *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, v. 10, n. 324, p. 12-14, 2010.

XAVIER, Glauber Lopes. Agronegócio e capitalismo dependente na América Latina: o caso brasileiro. *Argumentum*, v. 9, n. 2, p. 147-160, 2017.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Desempenho temporal e razões de insucesso das transferências voluntárias em programas de infraestrutura da reforma agrária brasileira

Temporal performance and reasons for failure of voluntary transfers in Brazilian agrarian reform infrastructure programs

Daniel Marques Moreira

Sónia Paula da Silva Nogueira

Ricardo Lobato Torres

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Desempenho temporal e razões de insucesso das transferências voluntárias em programas de infraestrutura da reforma agrária brasileira*

Temporal performance and reasons for failure of voluntary transfers in Brazilian agrarian reform infrastructure programs

Daniel Marques Moreira**

Sónia Paula da Silva Nogueira***

Ricardo Lobato Torres****

Resumo

Neste artigo, buscou-se avaliar o desempenho temporal de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura em áreas de reforma agrária no interior do Brasil e identificar as causas de insucesso na operacionalização dessas transferências. A metodologia de trabalho envolveu uma pesquisa aplicada e documental, assentada em abordagem quantitativa descritiva, analisando 150 programas que integram o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. As informações foram extraídas do Portal de Convênios do Governo Federal. Ao analisar 321 transferências formalizadas por meio de convênios, construíram-se índices de desempenho para avaliação da temporalidade, bem como mensuraram-se as causas de insucesso em relação à implementação das transferências. Os resultados evidenciam a variação do tempo de execução das transferências, as causas de não conclusão das obras e reprovação das contas, as razões de anulação dos convênios e as dificuldades de execução na perspectiva do órgão que recebeu recursos. A identificação dos padrões comportamentais de implementação das transferências voluntárias expõe fragilidades de gestão, podendo contribuir tanto para o auxílio a pesquisadores e formuladores de políticas públicas, a respeito da compreensão de processos para melhorias futuras, quanto para o controle social das transferências.

Palavras-chave: transferências voluntárias; políticas públicas; obras de engenharia; reforma agrária.

Abstract

The article aimed to evaluate the temporal performance of the implementation of voluntary transfers, focused on the execution of infrastructure programs in areas of agrarian reform in the interior of Brazil, and to identify the causes of the failure to operationalize these transfers. This paper's

* Recebido em 11/03/2022
Aprovado em 18/03/2024

** Mestre em Planejamento e Governança Pública (UTFPR) e Mestre em Administração Autárquica (Instituto Politécnico de Bragança – Portugal). Engenheiro Civil do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Regional do Paraná.
E-mail: danielmm79@hotmail.com.

*** Doutora em Economia e Empresa (Universidad Autónoma de Madrid). Professora e Diretora da Escola de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança, na área de Gestão Financeira Pública. Pesquisadora da Unidade de Investigação Aplicada em Gestão (UNIAG), Instituto Politécnico de Bragança.
E-mail: sonia@ipb.pt.

**** Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia (UFRJ). Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Vice-líder do Grupo de Estudos em Perspectivas do Desenvolvimento da UFPR.
E-mail: ricardotorres@ufpr.br.

methodology involved applied and documentary research of the descriptive quantitative type, analyzing 150 programs that are part of the 2012-2015 Pluriannual Plan (PPA). We collected the data from the Federal Government Covenants Portal. When analyzing 321 formalized transfers through covenants, we elaborated performance indexes to assess temporality and identified and measured the causes of failure in implementing the transfers. The results show the variation in the execution time of the transfers, the causes of non-completion of the works and disapproval of the accounts, the reasons for annulment of the agreements and the difficulties of execution from the perspective of the public agency that received resources. Identifying the behavioral patterns of the implementation of voluntary transfers exposes management weaknesses, which can help researchers and public policymakers understand processes for future improvements and the social control of transfers.

Keywords: voluntary transfers; public policy; engineering works; land reform.

1 Introdução

A implementação de políticas públicas relaciona-se, diretamente, com a capacidade de investimento do governo. Para aumentar essa capacidade, há um desafio comum que se coloca no plano orçamental em todos os níveis de governo, que consiste na equalização de receitas e despesas. Por um lado, evita-se onerar a população com sucessivos acréscimos tributários, e, por outro, deve-se considerar a necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal.

Nesse cenário, ao considerar o contexto brasileiro, as transferências voluntárias se apresentam como um instrumento relevante para a implementação de políticas públicas. Quando a Administração Pública Federal decide trabalhar por meio de transferências voluntárias, os recursos disponibilizados nesse modelo de gestão proporcionam acréscimos orçamentários de receitas para os Estados e Municípios para a execução conjunta de programas de governo.^{1 2 3 4 5}

Estabelecidas a partir do interesse comum e da cooperação mútua, as transferências voluntárias possuem impacto destacado em Municípios com limitações de arrecadação e pouca margem para investimentos, em função da necessidade de ajuste fiscal.^{6 7 8} Porém, apesar dos benefícios potenciais desse modelo de transfe-

¹ FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião; BUGARIN, Mauricio Soares. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>. Acesso em: 30 set. 2018.

² GALLO, Fabrício. Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos municípios brasileiros. *Sociedade & Natureza*, v. 25, n. 3, p. 453-467, set./dez. 2013. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedade-natureza/article/view/22981/pdf_3. Acesso em: 6 jan. 2019.

³ MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 12, n. 1, p. 181-207, jan./mar. 2013.

⁴ MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 1, p. 151-166, jan./fev. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>. Acesso em: 2 out. 2018.

⁵ BIJOS, Danilo. Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 44, jul./set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.322-350>. Acesso em: 1 jan. 2019.

⁶ DEMARCHI, Everson; GALLO, Zildo; CASÉRIO, Vera Mariza Regina; LORENZO, Helena Carvalho de. Captação de recursos pelo sistema SICONV - avaliação dos entraves encontrados em municípios de pequeno porte. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, v. 14, n. 1, p. 1067-1087, jan./jul. 2016. Disponível em: http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/2666/pdf_499. Acesso em: 4 jan. 2019.

⁷ CASTRO, Herison Oliveira. Vinculações de recursos e efeitos sobre a flexibilidade orçamentária do município. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, v. 2, n. 2, p. 147-166, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://doaj.org/article/aa69432de-7624c3aad76348e63615311>. Acesso em: 15 dez. 2018.

⁸ SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 4, p. 539-562, jul./ago. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>.

rência orçamental, há evidências de que a sua operacionalização tem sido pouco efetiva, quando analisados os dados brutos fornecidos pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), incorporado à Plataforma +Brasil com base no Decreto n.º 10.035, de 1º de outubro de 2019.

Delimitando-se as transferências voluntárias vinculadas à execução de obras públicas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, verifica-se que a Administração Pública Federal formalizou um total de 23.118 instrumentos no período, com investimentos relativos a R\$22,67 bilhões de reais. Destes, apenas 30,19% encontravam-se concluídos, 15,33% haviam sido cancelados, 11,32% encontravam-se em prestação de contas e 39,38% encontravam-se em execução, conforme apuração realizada no mês de setembro de 2018.⁹

No âmbito do desenvolvimento rural, particularmente a respeito da política de reforma agrária, de um total de 3.078 propostas submetidas à análise nos programas de infraestrutura no PPA 2012-2015, apenas 321 resultaram em convênios formalizados, ou seja, 10,43% das propostas. Destes, apenas 57 encontravam-se concluídos e com as contas aprovadas no mês de maio de 2018, ou seja, apenas 17,76% do total formalizado.¹⁰

Apesar dos indícios de que as obras executadas mediante transferências voluntárias tendem a levar muito tempo para serem concluídas, chegando a extrapolar prazos estabelecidos no PPA para o qual foram programadas, não há estudos no Brasil que avaliam a temporalidade de execução dessas obras em relação ao prazo ideal de projeto, bem como as causas de insucesso para a implementação dos objetos. A maior parte das pesquisas realizadas no âmbito das transferências voluntárias tende a focar na fase de celebração dos instrumentos, investigando a influência das motivações político partidárias no momento da destinação dos recursos, pelo caráter discricionário das transferências.^{11 12 13 14 15 16}

Considerando o impacto que as transferências voluntárias causam em Municípios com capacidade reduzida de investimento¹⁷, pretende-se responder, neste trabalho, às seguintes perguntas de investigação: qual a variação do tempo de execução das transferências voluntárias destinadas à implementação de programas de

org/10.1590/0034-7612138727. Acesso em: 29 nov. 2018.

⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Propostas de Convênio. *Gon.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/Principal/Principal.do>. Acesso em: 30 set. 2018.

¹⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Painel de Obras: Pesquisa de Obras. *Gon.br*, 2018. Disponível em: <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldeobras.qvw&lang=pt-BR&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 30 set. 2018.

¹¹ FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. *Eleições e política fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários*. 2006. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3499>. Acesso em: 4 jan. 2019.

¹² BIJOS, Danilo. *Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os municípios do estado de Minas Gerais*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>. Acesso em: 4 jan. 2019.

¹³ PUTTOMATTI, Giulia da Cunha Fernandes. *Capital político e transferências voluntárias no Estado de São Paulo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10634>. Acesso em: 04 jan. 2019.

¹⁴ CIRIBELI, João Paulo; MIQUELITO, Samuel; MASSARDI, Wellington de Oliveira. Transferências públicas de recursos: um estudo sobre o protecionismo partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 2, p. 72-81, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4570/2395>. Acesso em: 4 jan. 2019.

¹⁵ LIMA, Francisco José de; CIRQUEIRA, Jefferson Correa; PINTO, Vannildo Cardoso; SOUZA, Waldemar Antônio da Rocha de. Gerenciamento de projetos: um modelo de monitoramento e controle de projetos públicos executados com recursos de transferências voluntárias. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 8, n. 1, p. 102-117, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/9663>. Acesso em: 28 jun. 2018.

¹⁶ MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 8, n. 1, p. 90-101, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=5970376>. Acesso em: 27 set. 2018.

¹⁷ MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 12, n. 1, p. 181-207, jan./mar. 2013.

infraestrutura em áreas de reforma agrária no Brasil, em relação ao seu planejamento inicial? Quais as causas de insucesso na implementação dessas transferências?

O trabalho tem, portanto, o objetivo de avaliar o desempenho temporal de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura em áreas de reforma agrária no interior do Brasil, e identificar as causas de insucesso relativo à operacionalização dessas transferências. Sua contribuição consiste na ampliação do espectro de avaliação das políticas implementadas, por meio da identificação de padrões de comportamento que podem expor as fragilidades dos programas ao longo da execução das transferências, de forma a auxiliar a compreensão de processos para melhorias das políticas públicas.

A delimitação da pesquisa, entre os anos de 2012 e 2015, justifica-se pelo fato de este período englobar um PPA de ciclo completo recentemente, possibilitando uma avaliação objetiva quanto ao planejamento estabelecido naquela peça orçamentária. Destaca-se, ainda, o fato de, nesse período, ter permanecido vigente uma única regulamentação normativa para a execução das transferências, ou seja, a Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011.

O foco da pesquisa em programas destinados à agricultura familiar na reforma agrária justifica-se pelos seguintes motivos: i) o impacto significativo que as transferências voluntárias causam em Municípios menores, com capacidade reduzida de investimento, como é o caso da maior parte dos Municípios que compõem a zona rural brasileira; ii) a abrangência nacional de atendimento dos programas e a disponibilização de aderência em todos os anos do PPA 2012-2015.¹⁸

Além desta introdução, estrutura-se este artigo em mais seis seções. Na segunda, apresenta-se o referencial teórico sobre avaliação de programas e políticas públicas. Na terceira, aborda-se o tema das transferências governamentais. Na quarta, discorre-se sobre reforma agrária e programas de infraestrutura. Na quinta, apresenta-se a metodologia de pesquisa. Na sexta, apresentam-se os resultados e discussões do trabalho, iniciando-se com o desempenho temporal das transferências e avançando para as razões de insucesso dos convênios anulados ou encerrados com o objeto não executado. Por fim, na última seção, apresentam-se as conclusões da pesquisa.

2 Avaliação de programas e políticas públicas

O processo de avaliação de políticas públicas teve uma expansão acentuada entre as décadas de 1980 e 1990, tendo por objetivo primordial a reforma do Estado, que privilegiava dois propósitos básicos: uma perspectiva de contenção de gastos públicos, com melhorias de eficiência e produtividade, e a reavaliação da pertinência das instituições do governo.¹⁹ Nesse modelo, influenciado pelo gerencialismo público e pela necessidade de ajuste fiscal, a eficiência representa o objetivo principal da política pública.²⁰

As peças orçamentárias que funcionam ao mesmo tempo como ferramentas de planejamento, gestão e transparência dos gastos públicos, acabam privilegiando o monitoramento das execuções orçamentárias das ações em detrimento de uma avaliação completa do programa.²¹ Porém, a avaliação das políticas públicas não pode ficar restrita ao desempenho orçamentário da ação, uma vez que isto limita as possibilidades de melhoramentos de processos. Sobre este aspecto, um estudo anterior apresenta as seguintes considerações:

¹⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Programas. *Gon.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 30 set. 2018.

¹⁹ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>. Acesso em: 4 jan. 2019.

²⁰ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 4 jan. 2019.

²¹ LOPES, Alberto (coord.). *Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial*. Rio de Janeiro: IBAM, MCTIC, 2016.

precisamos, então, avançar para a chamada segunda geração, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas. Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracassos das políticas públicas para um estágio onde se enfatiza o melhor entendimento dos resultados.²²

Desde uma perspectiva teórica, considera-se a coleta e interpretação de informações, de forma a esclarecer causas e efeitos dos problemas públicos, um dos aspectos mais importantes na análise das políticas públicas.²³ O desafio é realizar uma classificação correta de informações em razão da diversidade de interesses envolvidos. Essa identificação pode ser processada por meio da análise de desempenho, a qual pode ser realizada por meio de três atividades principais: medição, relato e gerenciamento.²⁴

Nesse aspecto, a compreensão de que o processo de avaliação política se caracteriza como uma maneira de mensurar o desempenho de programas resulta na necessidade de definição de medidas para a aferição dos resultados.²⁵ Além disso, o desempenho pode ser analisado em diferentes níveis, por meios diversos. Por exemplo, em termos de saídas, utilizam-se sistemas de medidas e indicadores de desempenho; em termos de sistemas e processos gerais, realiza-se a análise por inspeções e auditorias de qualidade; já em termos de desempenho de contrato, a análise processa-se por meio do monitoramento de normas.²⁶

Na gestão pública, a medição de desempenho precisa ser pesquisada e adaptada de acordo com o seu contexto, uma vez que não há uma única fórmula que possa ser replicada em toda e qualquer situação.²⁷ De fato, há um claro desacordo em termos de fundamentação metodológica e orientação prática da pesquisa de avaliação, com dezenas de abordagens distintas.²⁸ Por isso, é necessário definir, claramente, o objeto de avaliação, para a escolha apropriada do método de investigação, interpretação e publicação de resultados.

3 Transferências intergovernamentais

As transferências intergovernamentais encontram-se situadas no campo de estudo do federalismo fiscal.²⁹ E, nesse sentido, o desenho das transferências intergovernamentais constitui um dos aspectos mais complexos do federalismo fiscal, com experiências distintas em vários países.³⁰ Porém, seria possível agrupá-las em dois grandes grupos principais: repartição de receitas e concessões, em que se enquadram as transferências voluntárias.

A utilização das transferências por concessões é controversa. Alguns estudos revelam que, apesar de as transferências por concessões ocuparem um papel legítimo a desempenhar em um sistema financeiro fe-

²² SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>. Acesso em: 4 jan. 2019.

²³ KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. *Public policy: politics, analysis and alternatives*. 3. ed. Los Angeles: CQ Press, 2010.

²⁴ RADNOR, Zoe J.; BARNES, David. Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, v. 56, n. 5/6, p. 384-396, 2007. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/17410400710757105>. Acesso em: 14 nov. 2018.

²⁵ COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

²⁶ SANDERSON, I. Performance management, evaluation and learning in “modern” local government. *Public Administration*, v. 79, n. 2, p. 297-313, dez. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00257>. Acesso em: 2 fev. 2019.

²⁷ AKIM, Érica Kushiara; MERGULHÃO, Ricardo Coser. Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 2, p. 337-366, mar./abr. 2015.

²⁸ VEDUNG, Evert. *Public policy and program evaluation*. 4. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2009.

²⁹ PANTOJA, Fernanda Pinheiro; PEREIRA, José Almir Rodrigues. Transferências voluntárias da união para os municípios brasileiros: uma análise da execução dos recursos nas políticas do setor de resíduos sólidos. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 2, p. 111-122, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/5268>. Acesso em: 4 jan. 2019.

³⁰ TER-MINASSIAN, Teresa. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 3-24.

deral, em muitos casos, há uma manipulação perversa desses recursos, como no direcionamento proposital de recursos em períodos eleitorais para aliados políticos. O grande consenso é que a utilização das transferências carece de uma boa regulação, de forma que elas se tornem mais eficazes para o alcance de objetivos legítimos e menos sujeitas a manipulações.^{31 32}

No Brasil, há uma forte dependência dos Municípios quanto aos repasses provenientes das transferências intergovernamentais. Em comparação com o poder tributário de outros entes da federação, os Municípios contribuem muito pouco para o total das receitas arrecadadas. Um estudo anterior demonstra que a participação dos Municípios no total das receitas arrecadadas pelo governo geral, entre os anos 1988 e 2000, teve uma oscilação média que variou, entre limites mínimo e máximo, de 2,7% a 5,5%, enquanto os estados apresentaram uma variação de 26,6 % a 31,1 % e o Governo Federal uma variação de 63,4% a 68,1%.³³

Em termos exclusivos do orçamento municipal, outro estudo indica que, na média, menos de 25% da receita total dos Municípios são provenientes de arrecadação tributária própria.³⁴ Esse cenário não corresponde ao cenário ideal do federalismo fiscal tradicional, para o qual muitos analistas enfatizam a importância de uma dependência básica de receitas próprias como uma fonte de autonomia e disciplina fiscal para níveis descentralizados de governo.³⁵

4 Reforma Agrária

A política agrícola, fundiária e de reforma agrária consta estabelecida na Constituição Federal de 1988 e tem por fim orientar a atuação do governo juntamente a problemas, carências e tensões do meio rural. A política de reforma agrária envolve um conjunto de medidas destinadas a uma melhor distribuição de terra, trabalhadas por meio de modificações no regime de sua posse e uso, com vistas ao cumprimento dos princípios de justiça social e aumento de produtividade (Lei nº. 4.504/1964). O órgão responsável pela execução da política de reforma agrária no Brasil é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Há diversos programas na política de reforma agrária destinados ao desenvolvimento regional. A criação de assentamentos por si só gera uma série de demandas e expectativas relacionadas à execução de políticas voltadas à viabilização de infraestruturas.³⁶ Apesar de não haver consenso no meio acadêmico quanto à execução da política de reforma agrária, diversos autores defendem-na como fator de desenvolvimento regional, com mudanças nas dinâmicas sociais e econômicas dos Municípios e regiões de instalação dos assentamentos.^{37 38}

³¹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, jun. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08>. Acesso em: 28 jan. 2019.

³² BUGARIN, M.; MARCINIUK, F. Strategic partisan transfers in a fiscal federation: evidence from a new Brazilian database. *Journal of Applied Economics*, v. 20, n. 2, p. 211-239, nov. 2017. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S1514-0326\(17\)30010-7](https://doi.org/10.1016/S1514-0326(17)30010-7). Acesso em: 1 jan. 2019.

³³ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

³⁴ FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião; BUGARIN, Mauricio Soares. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>. Acesso em: 30 set. 2018.

³⁵ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, jun. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08>. Acesso em: 28 jan. 2019.

³⁶ HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela; LEITE, Sérgio Pereira. Na analysis of the regional impacts of land reform in Brazil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 1, n. se, 2005. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-05802005000100001. Acesso em: 4 fev. 2019.

³⁷ FERREIRA NETO, J. A.; MOURA, R. A.; SILVA, N. T. C.; ARRIETA, A. L. V. La reforma agraria como factor del desarrollo regional. *Tabula Rasa*, n. 27, p. 409-427, jul./dez. 2017.

³⁸ MATTEI, Lauro. O debate sobre a reforma agrária no contexto do Brasil rural atual. *Política & Sociedade*, v. 15, p. 234-260, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p234>. Acesso em: 4 fev. 2019.

Dentre as diversas ações associadas à reforma agrária, destaca-se a realização de obras de infraestrutura para a viabilização dos assentamentos. Caracterizam-se estas como obras de engenharias essenciais à subsistência das famílias assentadas no meio rural. Assim, os convênios de transferência voluntária de recursos da Administração Pública Federal para outros entes da federação envolvendo obras de infraestrutura, no âmbito da reforma agrária brasileira, são os objetos de estudo da pesquisa apresentada neste artigo.

5 Metodologia

Para a avaliação das transferências voluntárias, realizou-se um recorte nos programas de infraestrutura, divulgados pelo INCRA no PPA 2012-2015, por meio de uma pesquisa documental aplicada no SICONV. Tais programas destinaram-se à implantação ou recuperação de obras de engenharia essenciais à subsistência e desenvolvimento do meio rural, como estradas vicinais, sistemas de abastecimento de água e eletrificação rural.

Nesse recorte, identificaram-se 150 programas de publicação regular.³⁹ Além dos programas regulares, encontraram-se outros programas trabalhados no período com o intuito de resolver demandas pontuais, relativos a negociações políticas. Não se consideraram tais programas nesta pesquisa, por seu caráter excepcional. Em seguida, obtiveram-se extratos detalhados de todas as propostas cadastradas em cada um dos programas.⁴⁰ Agruparam-se os dados de interesse da pesquisa em categorias semelhantes, com base na classificação estabelecida no campo situação das propostas, o qual revelou o enquadramento da fase de implementação no momento do levantamento dos convênios, em setembro de 2018.

O próximo aspecto envolveu a avaliação do desempenho temporal dos instrumentos e sua relação com o plano ideal de execução. Nesse contexto, fez parte do escopo de análise o planejamento estabelecido no ato de formalização do convênio, as prorrogações de prazo concedidas ao longo da vigência e o cronograma de execução da obra, definido no projeto básico de engenharia.

O estabelecimento do plano ideal de execução partiu do pressuposto de que o ato formal de celebração do convênio definiria, em primeira instância, cronogramas adequados à realização do objeto, haja vista que esse planejamento temporal é objeto de análise e aprovação do concedente. Duas peças técnicas destacam-se nessa avaliação, que são o plano de trabalho do convênio e o projeto básico de engenharia. O plano de trabalho constitui a peça técnica do convênio em que se estabelecem metas, etapas, o cronograma de desembolso e o prazo de vigência do instrumento. Já o projeto básico de engenharia envolve a peça técnica em que se estabelece o prazo de execução da obra propriamente dita.

Apresentam-se, detalhadamente, as variáveis selecionadas para análise de temporalidade no Quadro 1.

Quadro 1 – Variáveis utilizadas na análise de temporalidade

Variável	Nome	Descrição	Medida
tvf	Prazo realizado de vigência	É o tempo compreendido entre as datas de início e de término da relação jurídica contratual do convênio.	dias
tvi	Prazo inicial de vigência	É o primeiro prazo de vigência estabelecido na assinatura do termo de convênio, sem incidência de termos aditivos e prorrogações de ofício.	dias

³⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Programas. *Gon.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 30 set. 2018.

⁴⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Programas. *Gon.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 30 set. 2018.

tpb	Prazo de execução da obra previsto no projeto de engenharia	É o período definido no cronograma físico-financeiro do projeto básico de engenharia para a execução da obra ou serviço de engenharia.	meses
tco	Prazo real de conclusão da obra	É o período de tempo compreendido entre a data de início da vigência do convênio e a data de conclusão da obra. Entende-se como data de conclusão da obra a data indicada no Termo de Recebimento Definitivo da Obra ou no Termo de Aceitação da Obra.	dias

Fonte: Elaboração própria.

A construção dos indicadores de desempenho temporal baseou-se em três eixos de investigação, conforme detalhamento apresentado no Quadro 2.

Na avaliação do desempenho temporal, considerou-se uma população de 321 convênios assinados. Porém, para efeitos de análise, desconsideraram-se alguns convênios cujas informações não estavam disponíveis ou suficientemente claras no cômputo de cada indicador, conforme explicado adiante.

Quadro 2 – Índices de avaliação temporal

Indicador	Definição	Fórmula
IT_PRORROG	Índice temporal prorrogação de convênios: mede a relação entre o período realizado de vigência e o período planejado de vigência.	$\frac{\sum t_{vf}}{\sum t_{vi}}$
IT_PROJETO	Índice temporal de avaliação do cronograma de projeto: mede a relação entre o período realizado de vigência e o prazo de execução da obra previsto no cronograma do projeto de engenharia.	$\frac{\sum t_{vf}}{\sum t_{pb}}$
IT_OBRACON	Índice temporal de avaliação das obras concluídas: mede a relação entre o prazo real de conclusão da obra e o prazo de execução da obra previsto no cronograma do projeto básico de engenharia.	$\frac{\sum t_{co}}{\sum t_{pb}}$

Fonte: Elaboração própria.

A respeito do índice IT_PRORROG, os cálculos envolveram a análise de 268 convênios assinados. Na seleção dos dados, consideraram-se aqueles convênios classificados como anulados, haja vista que o procedimento de anulação torna os instrumentos inócuos.

Para os cálculos do índice IT_PROJETO, analisaram-se 168 convênios assinados. Estabeleceram-se três requisitos para a seleção dos dados. O primeiro deles envolveu a obrigatoriedade de o convênio possuir um projeto de engenharia cadastrado no sistema. O segundo, a desconsideração dos dados referentes a convênios anulados, pela invalidade desses instrumentos. Por fim, desconsideraram-se os dados relacionados a convênios em execução, em virtude de ainda estar pendente a possibilidade de prorrogação desses instrumentos, o que poderia distorcer os resultados.

Para o cálculo do indicador IT_OBRACON, foram selecionados 128 convênios assinados. Nessa seleção, além daqueles convênios que contêm informações sobre o projeto, foram selecionados os convênios assinados que tiveram suas obras concluídas e aceitas pelo órgão repassador de recursos. A informação de data de conclusão foi extraída de Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização, Termos de Recebimento Definitivo e Termos de Aceitação de Obras, os quais integram documentos anexos nos módulos acompanhamento e fiscalização, e prestação de contas do SICONV.

A última etapa envolveu a investigação de causas de insucesso dos instrumentos. Procurou-se identificar quaisquer relatos ou registros de informações que pudessem identificar as razões de insucesso das transferências. Nessa perspectiva, definiram-se três abordagens distintas: 1) avaliação das causas de anulação de convênios; 2) avaliação das causas de insucesso dos instrumentos que não cumpriram seu objeto ou não

realizaram suas obras; 3) avaliação das dificuldades relatadas pelo conveniente no momento de prestação de contas do convênio.

A avaliação das causas de anulação foi realizada em 53 convênios enquadrados nesta situação. Na coleta dos dados, foram consideradas, apenas, as justificativas apresentadas pelo concedente no ato formal de anulação do instrumento, em campo de preenchimento obrigatório do SICONV. No sistema, o concedente é livre para descrever suas justificativas de acordo com suas percepções, uma vez que não há uma padronização pré-estabelecida para o preenchimento dessa informação. Nessa circunstância, foram identificadas e classificadas na pesquisa as situações mais recorrentes para fins de avaliação: problemas técnicos de projeto, contingenciamento financeiro, inadimplência financeira do proponente, não informado e outros.

Na classificação estabelecida como problemas técnicos de projeto, há situações variadas como: projetos com erros grosseiros de dimensionamento e orçamento, projetos em desconformidade com a normatização vigente, projetos incompletos, projetos não elaborados no prazo determinado por cláusulas suspensivas e projetos sem o devido licenciamento ambiental. A classificação de contingenciamento financeiro envolveu os casos com cortes de orçamento demandados pelo concedente, inviabilizando a execução do acordo. Já a classificação de inadimplência financeira do proponente envolveu aqueles casos em que a transferência dos recursos foi impedida por situação de irregularidade fiscal. Na classificação estabelecida como não informado, enquadram-se aqueles casos em que se constatou a ausência de justificativas para anulação. Por fim, a categoria outros diz respeito a situações diversas de menor incidência.

A avaliação das causas de não cumprimento do objeto foi realizada em uma unidade de análise de 46 convênios assinados. Da população dos convênios assinados, a unidade de análise foi extraída daqueles que se encontravam com vigência expirada e que não possuíam nenhum ateste de conclusão das obras pelo concedente, seja em Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização e Termos de Recebimento, seja mediante a aprovação das contas (ainda que não houvesse registros de fiscalização no sistema). As situações mais recorrentes constatadas foram: falhas de fiscalização, falhas executivas, falhas na liberação de recursos, falhas não informadas e problemas técnicos de projeto.

As falhas de fiscalização foram identificadas pela ausência de relatórios de acompanhamento e fiscalização técnica da obra ou insuficiência de informações sobre vistorias em quaisquer outros relatórios que poderiam ter sido produzidos ao longo do convênio. As falhas executivas estiveram relacionadas à execução do objeto em desconformidade com as especificações técnicas do projeto, execução parcial não aprovada pelo concedente ou, até mesmo, inexecução total do empreendimento. As falhas na liberação de recursos foram identificadas tanto por atraso no repasse de recursos financeiros do convênio quanto pela ausência completa dessa liberação. Essa situação foi mais evidente em convênios cujo planejamento envolveu a liberação de duas ou mais parcelas no cronograma de desembolso. As falhas não informadas foram constatadas naqueles convênios em que não havia qualquer informação produzida pelo concedente ou pelo conveniente que pudessem esclarecer os motivos de não execução do objeto ou reprovação das contas. Por fim, as falhas de projeto envolveram aquelas situações em que a execução do empreendimento foi prejudicada por vícios ou erros de projeto, percebidos após a contratação da obra.

A avaliação das dificuldades relatadas pelo conveniente no momento de prestação do convênio foi realizada em uma unidade de análise de 175 convênios assinados. Na seleção dos dados, desconsideraram-se os convênios em execução e os convênios anulados, por se tratar de situações que antecedem a prestação de contas e que, portanto, não possuem quaisquer relatos registrados para discussão. Assim como nas justificativas de anulação, extraíram-se as dificuldades relatadas pelo conveniente de um campo de livre edição do módulo prestação de contas do SICONV. A pesquisa identificou as situações mais recorrentes para fins de classificação e avaliação, que foram: atraso no repasse de recursos, condições climáticas, dificuldades logísticas, dificuldades não informadas, problemas de ordem técnica e operacional e execução sem dificuldades.

6 Apresentação dos resultados e discussão

6.1 Avaliação da temporalidade

Os resultados obtidos no cálculo do IT_PRORROG, IT_PROJETO e IT_IBRACON encontram-se expostos na Tabela 1.

Tabela 1 – Índices de avaliação do desempenho temporal

Indicador	Informação	2012	2013	2014	2015	PPA
IT_PRORROG	Média	3,6210	4,1088	3,8672	2,4173	3,6968
	Mediana	2,3915	3,3471	3,5041	2,0438	2,9799
IT_PROJETO	Média	5,9711	5,5994	5,5254	3,3542	5,4200
	Mediana	4,4425	5,5000	5,1028	2,6667	4,6944
IT_OBRACON	Média	4,8282	4,7544	5,2144	2,0567	4,6319
	Mediana	3,4963	3,6917	4,4444	1,4472	3,6396

Fonte: Elaboração própria.

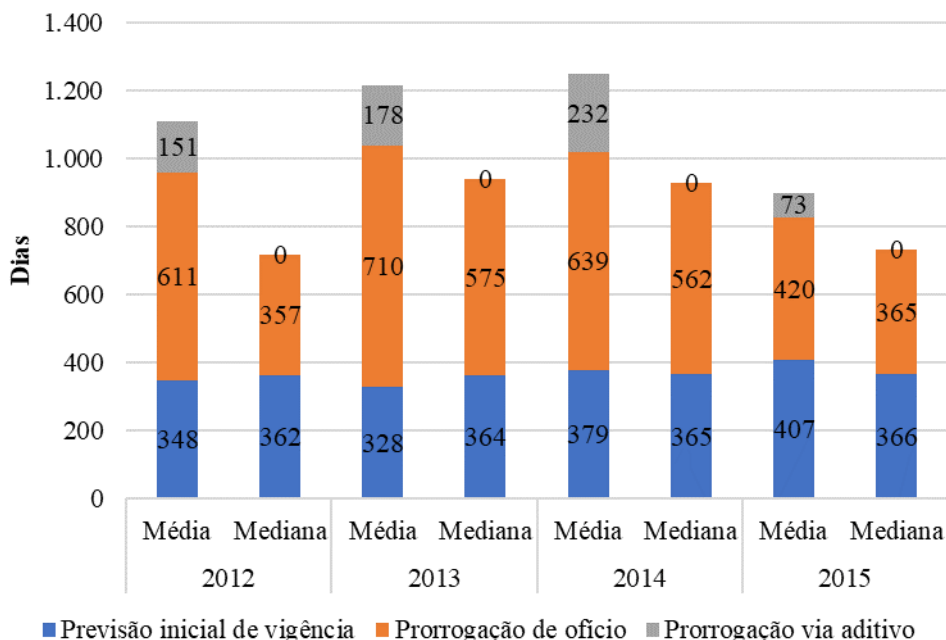
Os resultados se mostraram significativos em termos absolutos ao olhar para o PPA como um todo. No caso do IT_PRORROG, o prazo de vigência superou, em três vezes, o plano inicial definido na celebração do instrumento. No IT_PROJETO, o prazo de vigência superou em, aproximadamente, cinco vezes o cronograma do projeto de engenharia; enquanto, no IT_OBRACON, o prazo real de conclusão da obra superou, em quatro vezes, o cronograma do projeto de engenharia.

Para uma melhor visualização do impacto das prorrogações de vigência, ilustra-se, no Gráfico 1, o comportamento da média e da mediana de três variáveis: previsão inicial de vigência dos instrumentos em dias (ti), prorrogações de ofício em dias (tpo) e prorrogações via aditivo em dias (tpa).

Em todos os anos do estudo, os períodos de prorrogação superaram o prazo inicialmente planejado. A mediana da prorrogação via termo aditivo revelou que esse tipo de prorrogação apresentou uma influência mais pontual, restrita à parte dos instrumentos, ainda que, em termos absolutos, os valores médios de prorrogação correspondam a valores significativos. Ressalte-se que o ano de 2015, com média inferior de prorrogação, ainda pode ter aumentado seus valores, se mantida a tendência dos anos anteriores, haja vista que boa parte dos instrumentos formalizados naquele ano permaneciam em execução quando da consulta dos dados no SICONV (2018), com possibilidade de prorrogação.

Conforme o Gráfico 1, é possível verificar que as prorrogações de ofício foram o principal fator de modificação do período de vigência. Por consequência, infere-se que o planejamento de execução das obras apresentou uma tendência de ser prejudicado por atrasos na liberação dos recursos. Além disso, evidencia-se que o órgão concedente foi o principal agente responsável por acréscimos de tempo na execução dos convênios, haja vista que a prorrogação de ofício é um ato de competência exclusiva deste.

Gráfico 1 – Análise do prazo de vigência



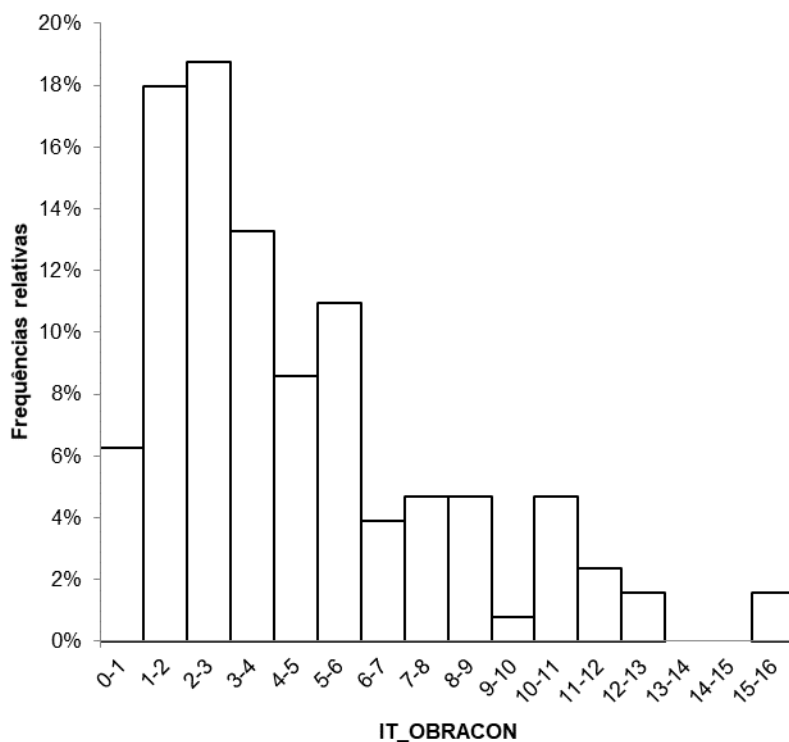
Fonte: Elaboração própria.

De certa forma, os resultados surpreendem pelo fato de a totalidade dos recursos necessários à execução do instrumento estar, em tese, assegurada antes da assinatura do instrumento. Ao olhar para os resultados, há um descompasso entre os atos de empenho e os de desembolso financeiro na gestão orçamental.

No ato de empenho, a Administração Pública Federal se compromete a reservar o valor total de repasse para cobrir as despesas. Inclusive, ele antecede a formalização do instrumento, como forma de garantia dos recursos. Contudo, apesar do compromisso assumido e da existência de um cronograma de desembolso para o repasse financeiro, na prática, nem sempre há recursos disponíveis para a transferência no momento necessário. Essa situação é agravada em momentos de crise fiscal e contenção de despesas.

No Gráfico 2, apresenta-se a distribuição de frequências do IT_OBRACON. Essa distribuição de frequências relevou que apenas cerca de 6% das obras foram concluídas em relação à previsão inicial do projeto. Por outro lado, aproximadamente 75% das obras foram concluídas em período duas vezes superior à previsão de projeto, enquanto, aproximadamente, 57% foram concluídas em período três vezes superior. Tamanha diferença poderia ser explicada à luz de dois aspectos principais na execução do convênio: o da gestão administrativa e o da gestão de projetos.

Gráfico 2 – Distribuição de frequências do IT_OBRACON



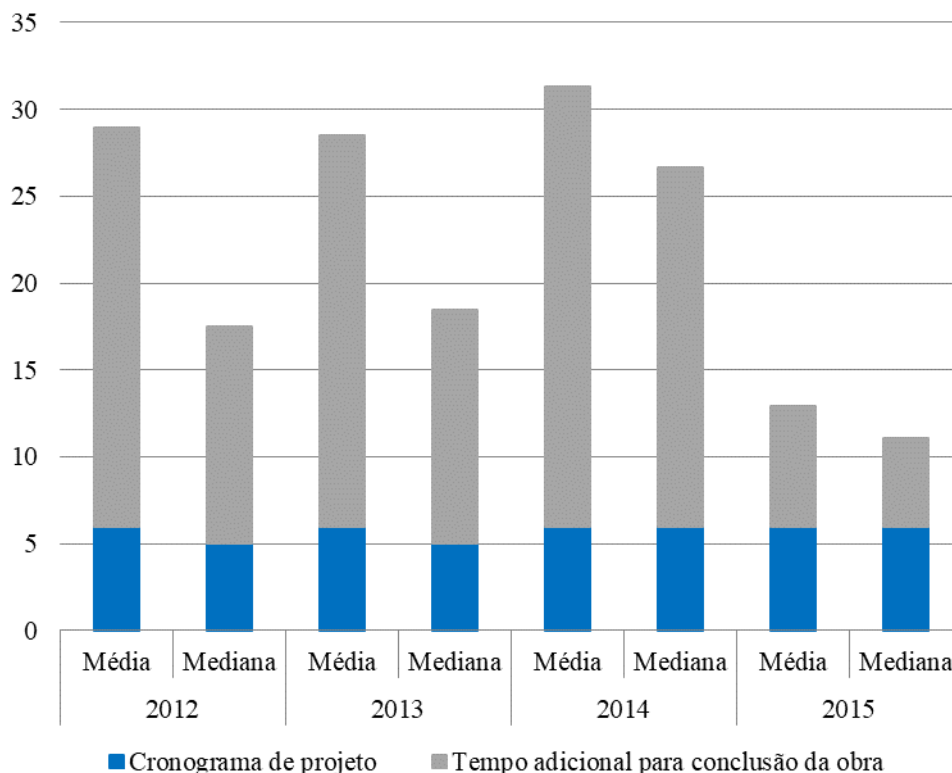
Fonte: Elaboração própria.

No primeiro caso, evidencia-se que as ações administrativas de gestão (desconsiderando a execução da obra propriamente dita) assumem um peso considerável no contexto geral de implementação das obras realizadas por convênio. Corroboram esse entendimento a amplitude dos índices e os sucessivos atrasos na liberação de recursos evidenciados anteriormente.

Já no aspecto da gestão de projetos, entende-se que os resultados podem indicar uma possível falha de dimensionamento de prazos no cronograma de projeto, o que pode corroborar a incidência de problemas técnicos de projeto apresentada na próxima seção e a amplitude dos dados. Um cronograma mal dimensionado tende a prejudicar a execução dos contratos, haja vista que o cronograma constitui uma peça fundamental do orçamento, dimensionando equipamentos e pessoal.

No Gráfico 3, ilustra-se o prazo necessário à conclusão das obras. Na base das colunas, situa-se o prazo previsto para a execução da obra no projeto de engenharia; enquanto, no topo, encontra-se o tempo adicional envolvido para a conclusão desta.

Gráfico 3 – Prazo total para conclusão das obras



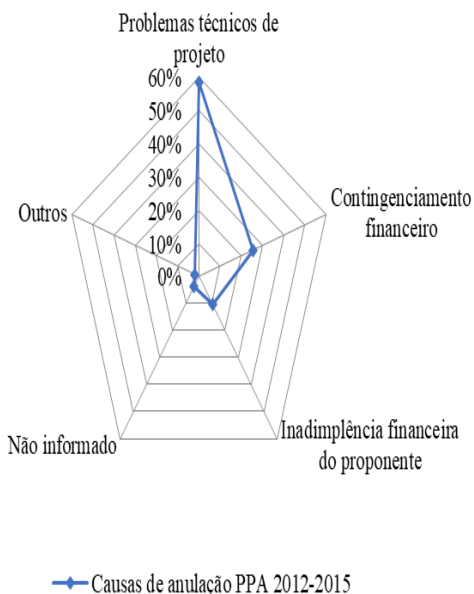
Fonte: Elaboração própria.

6.2 Identificação das causas de insucesso

A anulação dos convênios foi um evento que apresentou incidência recorrente em todos os anos do estudo. No Gráfico 4, demonstra-se que as principais tendências de anulação envolveram problemas técnicos de projeto e contingenciamento financeiro.

Os dados também revelam que a motivação de nulidade não apresentou um comportamento regular ao longo do período. A única exceção foi a anulação por contingenciamento financeiro, que apresentou uma tendência de crescimento ao longo de todos os anos, iniciando em 0% no ano de 2012 e culminando em 67% no ano de 2015. Ao analisar o contexto macroeconômico, é possível perceber que essa tendência acompanhou a evolução da crise fiscal brasileira, que se agravou no período em estudo e teve seu auge justamente no ano de 2015.

Gráfico 4 – Causas de anulação de convênios – período 2012-2015



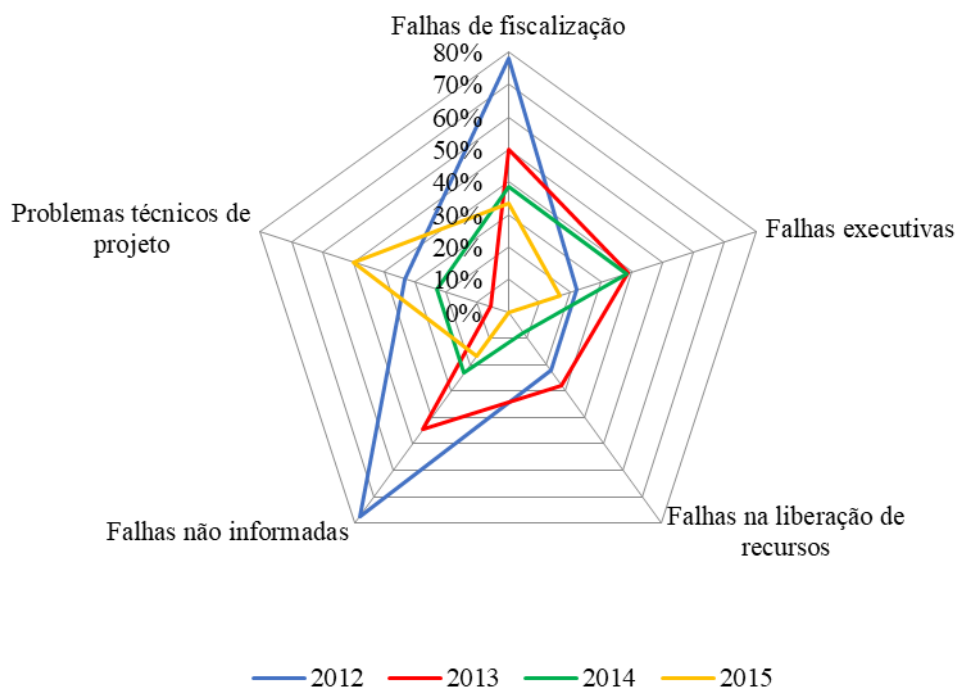
Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, julga-se que uma redução dos índices de anulação passa por uma melhor capacitação técnica do proponente quanto aos aspectos necessários à aprovação de projetos, bem como um melhor planejamento financeiro dos repasses.

A identificação das causas de não conclusão das obras ou reprovação se mostrou de difícil aferição, haja vista a insuficiência de informações na plataforma que pudessem elucidar os problemas. Inclusive, classificaram-se as maiores incidências como falhas de fiscalização ou falhas não informadas, conforme ilustram os resultados expressos no Gráfico 5.

Essas duas categorias não devem ser confundidas, pois pretendem ilustrar situações distintas. Ainda que um convênio apresentasse falhas de fiscalização, este poderia conter informações sobre as razões de insucesso do instrumento no parecer final da prestação de contas. Já um convênio classificado com falhas de informação seria aquele que não registrou nenhuma explicação aparente sobre as causas de não cumprimento do objeto.

Gráfico 5 – Obras não concluídas ou reprovadas: identificação de causas



Fonte: Elaboração própria.

A ausência de informações de fiscalização, no decorrer da execução, prejudica a gestão administrativa na tomada de providências quanto a eventuais desvios de conduta ao longo do processo. Se, por um lado, a recorrência desse tipo de situação se mostrou preocupante por sua alta incidência, os resultados também demonstraram um aspecto positivo que consistiu na evidência de uma redução sistemática do problema ao longo dos anos, com queda de um percentual de 78% no ano de 2012 para 33% em 2015. Mesmo que os valores continuem elevados em 2015, foi possível perceber uma melhora significativa nas ações de fiscalização.

A elevada incidência de falhas de informação prejudica a transparência das transferências voluntárias. A aplicação dos recursos públicos deveria ser acompanhada de relatos transparentes que tragam evidências das ações de gestão ao longo do processo, inclusive para o aperfeiçoamento de procedimentos e identificação de fragilidades. Não basta saber se o recurso foi utilizado ou não, é importante avaliar se o recurso foi gerido da melhor forma possível, para a otimização dos resultados.

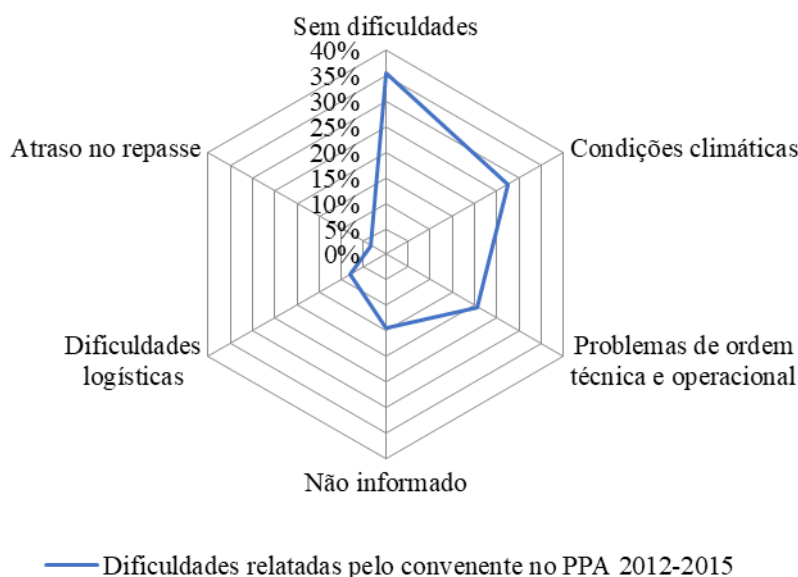
As falhas executivas apareceram logo a seguir. De ação recorrente em todos os anos do estudo e incidência média de 33% ao longo de todo o período, as falhas executivas representam os serviços mal executados. Nesse tipo de situação, se encontram os maiores registros de conflitos entre os envolvidos.

As falhas de projeto também apresentaram incidência recorrente em todos os anos de estudo, resultando como causa de insucesso em 22% dos convênios analisados. Evidencia-se, dessa forma, que a redução de insucessos na execução de convênios passa pela qualificação dos projetos de engenharia. Porém, a qualificação por si só não seria suficiente para resolução completa do problema. O atraso no início de obra também poderia levar um projeto de engenharia a ficar desatualizado com o tempo. Se as condições do problema a ser resolvido são modificadas ao longo do tempo, há uma mudança correlata nas soluções necessárias à sua resolução. Assim, uma redução das falhas de projeto também passa por uma maior agilidade de contratação e execução dos empreendimentos.

As causas classificadas como falhas na liberação de recursos apresentaram menor incidência no estudo. Seja pelo atraso no repasse de recursos financeiros do convênio, seja pela omissão completa dessa liberação. Essa situação foi mais evidente em convênios cujo planejamento envolveu a liberação de duas ou mais parcelas no cronograma de desembolso. Evidencia-se que não basta que os recursos estejam assegurados, é necessário que os recursos sejam descentralizados no tempo programado.

Apesar dos problemas identificados nas seções anteriores, poucos foram os convenientes que se dispuseram a relatar dificuldades enfrentadas ao longo do processo. Ao analisar os resultados expressos no Gráfico 6, verifica-se que a soma dos percentuais classificados como “sem dificuldades” ou “não informado” correspondeu a praticamente metade das respostas fornecidas.

Gráfico 6 – Dificuldades relatadas pelos convenientes – período 2012-2015



Fonte: elaboração própria.

Há alguns fatores que podem ter contribuído com essa situação. O primeiro deles envolveria uma certa tendência do conveniente em não apontar problemas de sua responsabilidade e que poderiam resultar em uma espécie de confissão de culpa ou perda de credibilidade em acordos futuros. Nesse cenário, seria melhor omitir as dificuldades do que correr o risco de inviabilizar parcerias futuras. Outro fator seria o desconhecimento do convênio por parte da pessoa que está alimentando o sistema. Boa parte dos Municípios brasileiros tem por hábito terceirizar as funções de operação do SICONV. Nesse cenário, supõe-se que as pessoas que efetivamente acompanharam a execução do convênio não teriam acesso ao sistema para descrever suas percepções e opiniões.

As condições climáticas foram mencionadas como fator de dificuldade de execução em 27% dos casos. A maior concentração dessa ocorrência esteve vinculada a Municípios localizados na região norte do país. Os problemas de ordem técnica e operacional surgiram logo a seguir, com uma incidência média de 21% no período. Nesse quesito, categorizaram-se os problemas relacionados à gestão administrativa do conveniente, como falta de pessoal, qualificação técnica inadequada para operação das transferências e fiscalização das obras, falta de equipamentos etc.

As dificuldades logísticas apresentaram uma incidência média de 8% no período. Essas dificuldades estão relacionadas à execução da obra em locais de difícil acesso, especialmente para mobilização e desmobilização de pessoal e equipamentos. O fato de as obras estarem localizadas na zona rural de Municípios também con-

tribui para o atraso ou insucesso na execução dos convênios, haja vista que a zona rural brasileira é dotada de menor infraestrutura.

Por fim, o atraso no repasse de recursos foi mencionado em 3% dos casos. Esse resultado, aparentemente contraditório, chama a atenção por ser bem inferior ao número de instrumentos que efetivamente tiveram atrasos na liberação de recursos. Isso significa que, a despeito dos custos envolvidos no atraso de repasses, conforme visto anteriormente, poucos foram os convenientes que relataram tal fato como um problema real para a execução do instrumento.

7 Considerações finais

O aumento gradativo no volume de recursos financeiros descentralizados mediante as transferências voluntárias ao longo das últimas décadas, aliado à melhora significativa na transparência das informações com a evolução do SICONV e Plataforma +Brasil, reforça a necessidade de produções científicas que avaliem o comportamento da gestão desses instrumentos, de forma a melhorar a qualidade dos serviços conferidos pela Administração Pública. O controle social das políticas públicas é incrementado mediante o processo de avaliação, uma vez que seus resultados conferem uma melhor compreensão de dados muitas vezes complexos, propiciando uma leitura objetiva dos cenários.

Neste artigo, avaliou-se o desempenho temporal de implementação das transferências voluntárias voltadas à execução de programas de infraestrutura áreas de reforma agrária no interior do Brasil e identificar as causas de insucesso na operacionalização dessas transferências. Mediante os resultados deste estudo, buscou-se contribuir com pesquisadores da área de políticas públicas no Brasil em suas futuras pesquisas, considerando-se proporcionar um panorama geral do desempenho de implementação das transferências voluntárias. A utilização de dados processados mediante estudos e análises conferem maior fundamento a posicionamentos e decisões.

Os índices construídos para a avaliação do desempenho temporal demonstraram que um convênio assinado tende a consumir três vezes mais tempo de vigência do que o plano inicial aprovado na celebração. As prorrogações de ofício representaram o principal instrumento de modificação de vigência, o que evidencia que o atraso na liberação de recursos sob responsabilidade do concedente foi a principal causa de morosidade dos convênios.

Em relação ao objeto das transferências, que são as obras de engenharia, os resultados demonstraram que o prazo necessário à conclusão das obras foi, aproximadamente, quatro vezes superior ao prazo definido no projeto. Já a vigência dos convênios apresentou uma tendência de ser cinco vezes superior ao cronograma da obra definido no projeto de engenharia.

As principais causas de anulação dos convênios estiveram relacionadas a problemas técnicos de projeto, contingenciamento financeiro e inadimplência financeira do proponente. A anulação por problemas técnicos de projeto evidenciou que mais da metade dos convênios que foram formalizados com cláusulas suspensivas condicionando a eficácia do instrumento à apresentação do projeto de engenharia após a celebração não tiveram sucesso. Os resultados parecem indicar que a concessão de um prazo maior para a elaboração do projeto de engenharia não é suficiente para melhorar a eficácia das propostas.

O contingenciamento financeiro como causa de anulação dos convênios apresentou uma tendência de alta ao longo do período. O ápice das anulações foi registrado em 2015, em que cerca de 67% dos convênios anulados registraram o contingenciamento financeiro como causa de anulação. Os resultados parecem confirmar a tendência de agravamento da crise fiscal brasileira no período, com auge em 2015. Já a anulação por inadimplência financeira do conveniente não apresentou regularidade, ocorrendo de maneira mais pontual, resultando em uma incidência média de 10%.

Em relação às obras não concluídas ou reprovadas pelo concedente, foram identificadas quatro causas de maior incidência. Em primeiro lugar, com uma incidência média de 50% no período, apareceram as falhas de fiscalização. Esse resultado reitera a importância de uma fiscalização efetiva para o sucesso dos instrumentos. Em segundo lugar, destacam-se as falhas executivas, com incidência média de 33%. A seguir, apresentam-se os problemas técnicos de projeto, apontados como razão de insucesso em 22% dos casos. Por fim, as falhas na liberação dos recursos tiveram uma incidência média de 17% no período. Ressalta-se que, em 41% dos casos, não foram encontradas informações sobre as causas de não conclusão das obras ou reprovação das contas, o que revela uma baixa transparência na gestão dos convênios classificados nesta situação.

Ao olhar sob a ótica dos convenentes, em cerca de 49% dos casos, os convenentes preferiram não apontar nenhuma dificuldade para a execução dos convênios na prestação de contas, apesar da aparente evidência de problemas. Esse fato sugere que os convenentes tendem a não relatar suas dificuldades, sejam elas causadas por si ou pelo concedente, de maneira a preservar sua credibilidade em acordos futuros. As condições climáticas e os problemas de ordem técnica e operacional somaram outros 48 % de incidência dentre as dificuldades relatadas. As dificuldades logísticas e os atrasos no repasse completaram a lista. Esses resultados reforçam a necessidade de um bom planejamento de execução dos convênios, de forma a proporcionar dimensionamentos adequados de pessoal e equipamentos, além de uma avaliação correta da época ideal de execução das obras.

A pesquisa apresentou algumas limitações. Destaca-se que a obtenção dos dados sobre convênios esteve limitada ao SICONV, ao considerar que há uma obrigatoriedade imposta em regulamento para que todas as informações sobre convênios estejam incluídas nesse sistema. Isso significa que quaisquer outros dados, porventura não registrados no sistema, como relatórios de fiscalização ou atestados de obras concluídas, ainda que constem nos processos administrativos internos das instituições, não foram considerados neste artigo.

Considerou-se o fato de as transferências voluntárias apresentarem um desempenho ineficiente e pouco eficaz para a implementação de políticas públicas. Parece evidente que a formalização das transferências voluntárias mediante a assinatura dos convênios, apesar de envolver um marco relevante para a provisão de recursos, não garante a implementação da política. A respeito da temporalidade dos convênios, julga-se que não é razoável haver um descompasso tão grande entre planejamento e execução. Tampouco é razoável que uma obra demore em média quatro vezes mais tempo do que o planejado para a conclusão.

Ao considerar os atrasos evidenciados relativos à liberação de recursos, entende-se que uma melhora no desempenho de implementação dos convênios passa, necessariamente, por modificações na gestão orçamental, de forma que os recursos empenhados estejam à disposição quando demandados conforme o cronograma financeiro do projeto, e não posteriormente. A qualificação dos projetos de engenharia constitui outro fator que deve ser investido para a redução de insucesso dos convênios. As causas de anulação de convênios demonstraram que não é suficiente conceder ao convenente um maior prazo para a elaboração do projeto. É necessário capacitar os interessados e reduzir o tempo entre a aprovação do projeto e o início da obra, de forma a não deixar que o projeto de engenharia se torne obsoleto.

Como o processo de análise envolve não apenas a identificação de comportamentos, mas também a desconstrução do objeto de estudo, as linhas futuras de investigação devem mensurar a eficiência de execução de obras similares em outras instituições, bem como avaliar resultados percebidos após a atualização de regulamentos. A partir da investigação de outros programas, pode-se obter um cenário completo para a avaliação das transferências voluntárias, visando à explicação dos comportamentos e à acumulação de pesquisas confiáveis para as tomadas de decisão.

Referências

- AKIM, Érica Kushiara; MERGULHÃO, Ricardo Coser. Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 2, p. 337-366, mar./abr. 2015.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- BIJOS, Danilo. *Federalismo, instituições políticas e relações intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para os municípios do estado de Minas Gerais*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/13434>. Acesso em: 4 jan. 2019.
- BIJOS, Danilo. Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, n. 44, jul./set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.322-350>. Acesso em: 1 jan. 2019.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Painel de Obras: Pesquisa de Obras. *Gov.br*, 2018. Disponível em: <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldeobras.qvw&lang=pt-BR&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 30 set. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Propostas de Convênio. *Gov.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/Principal/Principal.do>. Acesso em: 30 set. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. SICONV: Consulta de Programas. *Gov.br*, 2018. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>. Acesso em: 30 set. 2018.
- BUGARIN, M.; MARCINIUK, F. Strategic partisan transfers in a fiscal federation: evidence from a new Brazilian database. *Journal of Applied Economics*, v. 20, n. 2, p. 211-239, nov. 2017. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S1514-0326\(17\)30010-7](https://doi.org/10.1016/S1514-0326(17)30010-7). Acesso em: 1 jan. 2019.
- CASTRO, Herison Oliveira. Vinculações de recursos e efeitos sobre a flexibilidade orçamentária do município. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, v. 2, n. 2, p. 147-166, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://doaj.org/article/aa69432de7624c3aad76348e63615311>. Acesso em: 15 dez. 2018.
- CIRIBELI, João Paulo; MIQUELITO, Samuel; MASSARDI, Wellington de Oliveira. Transferências públicas de recursos: um estudo sobre o protecionismo partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 2, p. 72-81, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4570/2395>. Acesso em: 4 jan. 2019.
- COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.
- DEMARCHI, Everson; GALLO, Zildo; CASÉRIO, Vera Mariza Regina; LORENZO, Helena Carvalho de. Captação de recursos pelo sistema SICONV - avaliação dos entraves encontrados em municípios de pequeno porte. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, v. 14, n. 1, p. 1067-1087, jan./jul. 2016. Disponível em: http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/2666/pdf_499. Acesso em: 4 jan. 2019.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>. Acesso em: 4 jan. 2019.

FERREIRA NETO, J. A.; MOURA, R. A.; SILVA, N. T. C.; ARRIETA, A. L. V. La reforma agraria como factor del desarrollo regional. *Tabula Rasa*, n. 27, p. 409–427, jul./dez. 2017.

FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. *Eleições e política fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários*. 2006. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3499>. Acesso em: 4 jan. 2019.

FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião; BUGARIN, Mauricio Soares. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>. Acesso em: 30 set. 2018.

GALLO, Fabrício. Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos municípios brasileiros. *Sociedade & Natureza*, v. 25, n. 3, p. 453-467, set./dez. 2013. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/22981/pdf_3. Acesso em: 6 jan. 2019.

HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela; LEITE, Sérgio Pereira. Na analysis of the regional impacts of land reform in Brazil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 1, n. se, 2005. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-05802005000100001. Acesso em: 4 fev. 2019.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. *Public policy: politics, analysis and alternatives*. 3. ed. Los Angeles: CQ Press, 2010.

LIMA, Francisco José de; CIRQUEIRA, Jefferson Correa; PINTO, Vannildo Cardoso; SOUZA, Waldemar Antônio da Rocha de. Gerenciamento de projetos: um modelo de monitoramento e controle de projetos públicos executados com recursos de transferências voluntárias. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 8, n. 1, p. 102-117, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/9663>. Acesso em: 28 jun. 2018.

LOPES, Alberto (coord.). *Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial*. Rio de Janeiro: IBAM, MCTIC, 2016.

MATTEI, Lauro. O debate sobre a reforma agrária no contexto do Brasil rural atual. *Política & Sociedade*, v. 15, p. 234-260, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p234>. Acesso em: 4 fev. 2019.

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 1, p. 151-166, jan./fev. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>. Acesso em: 2 out. 2018.

MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 8, n. 1, p. 90–101, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=5970376>. Acesso em: 27 set. 2018.

MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antonio. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 12, n. 1, p. 181-207, jan./mar. 2013.

OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, jun. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08>. Acesso em: 28 jan. 2019.

PANTOJA, Fernanda Pinheiro; PEREIRA, José Almir Rodrigues. Transferências voluntárias da união para os municípios brasileiros: uma análise da execução dos recursos nas políticas do setor de resíduos sólidos. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 2, p. 111-122, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/5268>. Acesso em: 4 jan. 2019.

PUTTOMATTI, Giulia da Cunha Fernandes. *Capital político e transferências voluntárias no Estado de São Paulo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10634>. Acesso em: 04 jan. 2019.

RADNOR, Zoe J.; BARNES, David. Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, v. 56, n. 5/6, p. 384-396, 2007. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/17410400710757105>. Acesso em: 14 nov. 2018.

SANDERSON, I. Performance management, evaluation and learning in “modern” local government. *Public Administration*, v. 79, n. 2, p. 297-313, dez. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00257>. Acesso em: 2 fev. 2019.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 4, p. 539-562, jul./ago. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>. Acesso em: 29 nov. 2018.

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>. Acesso em: 4 jan. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 4 jan. 2019.

TER-MINASSIAN, Teresa. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 3-24.

VEDUNG, Evert. *Public policy and program evaluation*. 4. ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2009.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, white, modern building with a prominent, abstract sculpture in the foreground. The sculpture is a seated female figure, possibly representing a deity or a personification of justice, holding a long, thin object. The building has a curved facade and large windows. In the background, a tall, modern skyscraper is visible against a blue sky with scattered clouds. The foreground is filled with a dense field of pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O debate com sal: a construção de políticas públicas voltadas ao mar

Salted Debate: the construction of public policies aimed at the Sea

André Panno Beirão

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

O debate com sal: a construção de políticas públicas voltadas ao mar*

Salted Debate: the construction of public policies aimed at the Sea

André Panno Beirão**

Resumo

Os dois principais objetivos do presente artigo são interconexos: o primeiro, apresentar a complexidade da visão multissistêmica das políticas públicas voltadas ao mar e, decorrente dessa amplitude, a análise do *status quo* e das perspectivas de atualização dos dois principais instrumentos nacionais: a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e a Política Marítima Nacional (PMN). Para tanto, mediante abordagem analítico-dedutiva, procurou-se apresentar tanto os Métodos Empregados para a Implementação da Primeira Macropolítica (PNRM) e o processo, ainda em andamento, de revisão para a elaboração de uma nova PMN, descrevendo os mecanismos, estratégia e opções adotados para sua estruturação e contemplando a participação social como seu elemento fundamental. Naturalmente, por serem processos, ainda, em andamento, possuem as limitações da evolução no tempo, que podem definir rumos ainda não mapeados. Ao final, procura concluir demonstrando que ambos têm indicadores dessa avaliação mediante a participação social, seja por meio de estrutura de controle já estabelecida e consolidada (a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, no caso da PNRM), ou, ainda, em processo de construção (pela participação social por meio de consulta popular e audiência pública, no caso da PMN).

Palavras-Chave: políticas públicas voltadas ao mar; política marítima nacional; política nacional para os recursos do mar; participação social.

Abstract

The two main objectives of this article are interconnected: the first, to present the complexity of the multi-systemic view of public policies aimed at the sea and, due to this breadth, the analysis of the status quo and the perspectives for updating the two main instruments, at national level: the National Policy for Sea Resources (PNRM) and the National Maritime Policy (PMN). Therefore, through an analytical-deductive approach, an attempt was made to present both the methods used in the implementation of the first macro policy (PNRM) and the process, still in progress, of revision for the elaboration of a new PMN, describing the decision-process adopted for its structure and contemplating social participation as its fundamental element. Naturally, as these processes are still in progress, they have the limitations of evolution over time, which can define paths that have not yet

* Recebido em 08/01/2023
Aprovado em 29/09/2024

** Doutor em Direito Internacional pela UERJ, Mestre em Ciência Política pela UFRJ, graduado em Ciências Navais pela Escola Naval e em Direito (UNIRIO). Capitão de Mar e Guerra da Reserva da Marinha do Brasil. Coordenador do Programa de pós-graduação em Estudos Marítimos na Escola de Guerra Naval (cursos de Mestrado e Doutorado Profissionais). Coordenador do Observatório de Políticas Marítimas. <https://orcid.org/0000-0003-3600-8242>.
E-mail: beirao.ap@gmail.com.

been mapped. At the end, it seeks to conclude by demonstrating that both have indicators of this evaluation through social participation, either through an already established and consolidated control structure (the Inter-ministerial Commission for the Resources of the Sea, in the case of PNRM), or still in the process of construction (for social participation through popular consultation and public hearing, in the case of PMN).

Keywords: public policies aimed at the sea; national maritime policy; national policy for sea resources; social participation.

1 Introdução

Ainda que seja crescente o debate nacional sobre Políticas Públicas, seja em esferas mais técnicas, seja mesmo na opinião pública, muitas vezes manifesta pela imprensa, em algumas temáticas esse debate ainda é pouco aprofundado: o ecossistema marítimo e marinho¹ é um deles. Para compreender o conceito de Políticas Públicas, dentre outras formas, pode-se recorrer ao conceito de outra área de conhecimento que lhe é bastante correlata, que é o Direito. Basicamente, o Direito é uma ciência *post-factu*, ou seja, diante do fato social que se impõe, a sociedade recorre ao seu pacto social para regulamentar o que pode (direito positivo) ou que não pode (direito negativo)². Por exemplo, não se vislumbra regular a separação conjugal antes da efetiva união conjugal. Primeiramente, a realidade se impôs e o direito teve de se mover para regulamentar. Portanto, associar o conceito de Políticas Públicas, de forma restritiva, ao do direito, afirmando que é o conjunto de leis de regulam determinado assunto é impróprio.

Em verdade, Políticas Públicas referem-se ao presente/futuro, ou seja, estão mais associadas ao “dever ser”. Elas constituem a vontade manifesta de como se pretende que determinado assunto ou atividade se estabeleça em prol da sociedade. Logo, se apenas se relacionassem com leis, estariam sempre fadadas a olharem mais para o passado do que para o futuro.

Há diversas e evolutivas conceituações sobre política pública, a maioria das quais converge em pontos comuns. Neste artigo, adotou-se a definição clássica de Peters, para quem “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”³. Elas devem refletir tanto os interesses do Estado quanto o “valor” (que é mais que apenas seu viés econômico, pois inclui aspectos intrínsecos e extrínsecos) que o povo atribui à determinada temática. No caso da temática deste artigo, ao mar, que ajudou a consolidar a imensa nação brasileira⁴.

Assim, ela constitui a manifestação do Poder Público decisor de rumos (no caso brasileiro, em geral, advindos dos Poderes Executivos e/ou Legislativos, em todos os níveis) com uma série de instrumentos para confluir a sociedade em relação a determinado caminho. Pode advir de atos tipicamente normativos (leis, decretos, portarias, instruções normativas, planos, projetos etc.), de rearranjo da máquina estatal (criação de agências, novos órgãos controladores, fiscalizadores, fomentadores, atribuição de responsabilidades etc.) ou mesmo de ações de conscientização e formação (campanhas de propaganda, cartilhas, inclusão em formação educacional etc.). Entretanto, não basta a perspectiva *top-down* nessa definição de rumos, é fundamental o papel interlocutor das forças sociais nesse processo dialético; afinal elas auxiliam, de forma participativa, a

¹ A opção por distinguir os termos “marítimos” e “marinhos” justifica-se, especialmente na língua portuguesa. Inclui-se na temática marinha aquilo que, efetivamente, guarda maior relação com o bioma marinho, ou seja, os recursos vivos e não vivos oriundos do mar, sua situação pelo viés ambiental, os efeitos advindos das mudanças climáticas, dentro outros. Já na temática “marítima”, inclui-se, além das naturais questões ambientais ligadas à exploração e exploração marinha, todo o aproveitamento econômico e de segurança ligados ao mar. Assim, setores como o transporte marítimo, sistema de cargas e portuário, cabos submarinos, exploração de recursos não vivos — principalmente, no caso brasileiro, de óleo e gás — é aqui compreendido.

² CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2007.

³ PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986. p. 37-40.

⁴ BEIRÃO, André P.; MARQUES, Miguel; RAUPP, Rogério R. *O valor do mar. uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Essencial Idea, 2020.

delimitação do problema público a ser enfrentado com a PP. Mas seria a temática marítima central na agenda dialética nacional? À luz da perspectiva da gestão de recursos hídricos, isso não se mostrou evidente na década 2003-2013⁵, mas a agenda internacional tem contribuído nesse crescimento de protagonismo para a participação social e científica sobre o tema desde então.

Ressalta-se a complexidade de se estudarem políticas públicas: não se pode ater, somente, a um de seus instrumentos possíveis.

Diante do exposto, ao se abordarem, de forma mais específica, as Políticas Públicas voltadas para o mar, é necessário considerar uma vasta gama de instrumentos e atores para entender, adequadamente, o caminho pretendido para a vocação marítima nacional, assim como o impacto desses fatores para o desenvolvimento da economia do mar e o progresso social e econômico do país. Essa análise ultrapassa os limites de um único artigo científico. De fato, em resposta a essa necessidade e à lacuna existente, propôs e aprovou-se, em 2018, a criação do Observatório de Políticas Marítimas (OPM), conforme o Edital n.º 27/2018 da CAPES/MD – Edital Pró-Defesa IV. O OPM, sediado e coordenado pela Escola de Guerra Naval no Rio de Janeiro, surgiu da colaboração entre instituições localizadas em diversas regiões do território nacional⁶.

Assim, pretende-se, no presente trabalho, estruturar uma abordagem holística sobre a evolução das principais políticas públicas voltadas ao mar, especialmente enfocando a contribuição à economia do mar brasileira e fundamentada nos principais instrumentos já em vigor (ou em processo evolutivo), considerando-se a ampla perspectiva nacional, que é a federal.

Um assunto tão multissistêmico merece uma abordagem conjunta. Para Mello⁷, as atividades no mar exigem ações coordenadas para atuarem em vários âmbitos e cabe à política (*latu sensu*) essa coordenação de diferentes esferas de ações e intenções para o aproveitamento de oportunidades econômicas que alavanquem o interesse estratégico e o desenvolvimento nacional. A Constituição Brasileira enseja essa distribuição e/ou acumulação de tarefas. Por exemplo, no seu art. 24 (Inciso VI), afirma-se que a gestão de recursos de pesca e proteção do meio ambiente (dentre outras) é concorrente da União, Estados e Distrito Federal; já a de recursos minerais, navegação e regime de portos é exclusiva da União (art. 23, Incisos X e XII)⁸. Por sua vez, a gestão costeira engloba competências municipais. Esse arcabouço complexo de competências, atribuições e responsabilidades, ora exclusivas, ora complementares ou concorrentes não é simples de elucidar. Por essa razão, a opção de focar os principais instrumentos de iniciativa federal⁹.

⁵ TRINDADE, Larissa de Lima; SCHEIBE, Luiz Fernando. A gestão dos recursos hídricos a partir de uma análise das políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 97-116, 2014. p. 102-104.

⁶ A cooperação inicial ocorreu com as seguintes instituições: UNB – Distrito Federal, polo decisor de muitas PP; UFC e FURG. Em pouco mais de 3 anos já agregou outras 20 instituições nacionais e internacionais. Seus objetivos, também ousados (acompanhar, monitorar — inclusive com estudos comparados —, avaliar e propor políticas públicas em seis áreas temáticas) permitem uma visão mais sistêmica e metodológica em seis áreas temáticas de estudo do OPM são: a) exploração de recursos vivos e não vivos; b) regulamentações internacionais e questão estratégica brasileira; c) sustentabilidade e a questão ambiental marinha; d) novas ameaças à segurança marítima; e) questão econômica e social, tráfego marítimo e portuário; f) bioprospecção e novas tecnologias. Para maior conhecimento em seus produtos e constituição, consultar: www.observatoriopoliticasmr.com.br.

⁷ MELLO, Maria Tereza Leopardi; PRADO, Luis Carlos Delorme; PINTO JR., Helder Queiroz; CALUSET, Mariana. *Elementos para formulação de políticas públicas voltadas ao mar*. Relatório Técnico: Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento: UFRJ, Rio de Janeiro, março/2019. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/cepe/sites/www.marinha.mil.br/cepe/files/femar_pol_pub_apresentacao_rev.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

⁹ A opção pela análise de políticas sob amparo federal deve-se ao seu caráter mais holístico, entretanto, quando observando o foco do presente trabalho em políticas públicas voltadas ao mar, especialmente como indutoras da economia do mar, há iniciativas de estados federados que merecem destaque. Apenas como exemplo, citam-se 3 estados que possuem formulações claras, voltadas ao desenvolvimento da economia do mar: Ceará — pioneiro, que iniciou essa trajetória por iniciativa do setor privado ligado à FIEC, mas que, ao expandir-se, agregou o setor público e a academia, constituindo uma Câmara Setorial da Economia do Mar —; o Rio de Janeiro — inicialmente por iniciativa principal do setor da Indústria de Defesa Naval no estado, constituiu um “Cluster Tecnológico Naval” que também foi semente para agregar academia e, principalmente, o setor público que promulgou leis estaduais, decretos e programas voltados, especificamente, para a temática —; e Santa Catarina — que também alavancada por interesse da Indústria Naval (de Defesa) viu seu enorme potencial para a Indústria Náutica (de esporte e lazer) e agregou o poder público em iniciativas

Portanto, ao se considerar as “políticas públicas voltadas ao mar” no Brasil, é fundamental reconhecer que se trata de um conjunto de medidas complexas e matriciais, que podem ser sintetizadas nacionalmente a partir de quatro perspectivas principais: a temática abordada (transversal), o ambiente físico ao qual se destinam (ambiente geográfico), a competência responsável pela decisão sobre a política pública, e os níveis e tipos de instrumentos utilizados para a sua implementação.

Complexidade da abordagem de Políticas Públicas voltadas ao Mar, no Brasil.

Figura 1 - Matriz de intercorrências de Políticas Públicas voltadas ao mar

Políticas Públicas voltadas ao mar	
<ul style="list-style-type: none"> • Por temática transversal: <ul style="list-style-type: none"> o Pesca o transporte marítimo o exploração de recursos minerais o exploração de Óleo & Gás o Exploração de energias renováveis o Instalação de Infraestruturas (Cabos Submarinos, Plataformas) o Sinalização Náutica o Segurança Marítima o Turismo o Esportes Náuticos, dentre outros 	<ul style="list-style-type: none"> • Por ambiente geográfico: <ul style="list-style-type: none"> o Na Zona Costeira o No Mar Territorial o Nos Terminais Portuários o Na Zona Contígua o Na Zona Econômica Exclusiva o Na Plataforma Continental o Nas Bacias Hidrográficas e sua ligação ao mar o Nas águas interiores costeiras (baías, lagoas, estuários)
<ul style="list-style-type: none"> • Por competência decisória: <ul style="list-style-type: none"> o Exclusiva – União, Estados ou Municípios o Suplementar (por exemplo: os resultados auferidos da exploração de óleo & gás é compartilhado em forma de royalties entre os três níveis de organização da União; idem para geração energética a partir de recursos hídricos) o Concorrente: Atividade pesqueira, regulação ambiental, ciência e tecnologia 	<ul style="list-style-type: none"> • Por níveis e tipos de Instrumentos de Implementação: <ul style="list-style-type: none"> o Por Lei Complementar o Por Lei Ordinária decorrente da internalização de Atos Internacionais aderidos e Leis Ordinárias, por vontade política interna o Por Decreto o Por Planos e Programas o Por Atos Regulamentares, normativos etc.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a figura 1, a matriz de intercorrências de implementação de políticas públicas voltadas ao mar não pode ser compreendida somente com base nos quatro prismas mostrados. Mesmo em casos mais claros de exemplificação, como nas políticas de “segurança marítima”, não se pode entender que, nessa temática, exclusivamente, é um ente só, nacional, que tem a atribuição. Em sua ampla visão, parece evidente ser de atribuição do Poder Executivo Federal por meio do Ministério da Defesa e, mais particularmente do Comando da Marinha¹⁰. Entretanto, ainda assim, a própria Constituição Federal atribui competência à Polícia Federal para determinadas ações com certas restrições territoriais, Polícias Militares Estaduais em determinadas águas interiores também podem fazê-lo. Em algumas temáticas, não compete ao Comandante da Marinha definir, mas sim à Autoridade Marítima Nacional, que, no Brasil, é definida por lei como sendo também atribuição do Comandante da Marinha, mas com atribuições que lhe são distintas. Ou seja, o exemplo temático usado (segurança marítima) não pode ser somente analisado sob um dos quatro prismas da matriz (por competência decisória), nem isoladamente por qualquer dos demais, pois há intercorrências entre eles.

para alavancagem da economia do mar estadual. Outros também poderiam ser citados como a Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul, mas tornaria o foco do presente trabalho mais difuso.

¹⁰ A Autoridade Marítima Nacional foi estabelecida pela Lei N.º 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências e pela Lei Complementar N.º 97, de 9 de junho de 1997, em seu art. 17, P. Único, designa o Comandante da Marinha como “Autoridade Marítima”.

Portanto, definido o objetivo do artigo de mapear o mais amplo *status quo* de Políticas Públicas federais e sua cíclica ou não revisão, o problema de pesquisa proposto neste artigo refere-se à verificação da complexa rede interconectada de atores, interesses e competências para construção da Política Pública de maior abrangência para os interesses marítimos nacionais que é a Política Marítima Nacional (PMN). Para tanto, considerando-se a perspectiva comparada internacional sobre movimentos similares de outros Estados e da perspectiva analítico-descritiva, avança fazendo uso da metodologia de observação de processos adotados para a elaboração da PMN, amparado, sempre que possível, em pesquisa bibliográfica. Sequencialmente, busca empreender análise descritiva, incluindo as limitações do empirismo do processo em andamento, que pressupõe evoluções e novas abordagens até sua consecução final. Dessa forma, espera-se apresentar o espectro conclusivo sobre o quanto, ainda, se necessita ampliar o debate e a reformulação da vontade nacional em relação ao mar.

Como dito anteriormente, a vontade estatal, desdobrada em ações subsequentes para determinado setor, não se expressa somente por uma Lei ou um ato normativo. Constitui-se de um conjunto de instrumentos. Entretanto, idealmente, deve partir de níveis mais elevados para ações decorrentes.

A clássica construção teórica do sistema de planejamento estratégico estabelece que o instrumento de maior abrangência decisória é a “política”, que deve determinar “o que se quer”. A partir dela, desdobra-se a “estratégia” (“como fazer”) ou “planos”, e assim por diante. A principal contribuição deste artigo é a divulgação do processo e dos métodos adotados para expressar o “dever ser” da vontade nacional em relação ao mar. Portanto, merecem destaque alguns desses mecanismos já em vigor, em aprimoramento cíclico, ou identificados como prementes de serem instituídos.

2 O Brasil e o mundo que o margeia

A escolha do arranjo de instrumentos para a publicização nacional de uma vontade estatal de como lidar com o mar é uma manifestação, majoritária e evidentemente, de cunho interno. No entanto, também é uma sinalização externa de como esse Estado pretende gerenciar essa relação com o mar que, como afirmava Hugo Grotius, une a todos no planeta.

Há um clamor internacional que essas “políticas” nacionais sejam estruturadas, logo, claras, expressas, interconectadas e com instrumentos passíveis de implementação, avaliação e controle. Por exemplo, a UNESCO, parte integrante do sistema ONU e distinta da DOALOS (*Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea*), mantinha acompanhamento de quais países possuíam, pelo menos no âmbito estatal, alguma formalização de sua “política para o mar”. Um levantamento feito pela *International Oceanographic Commission* (atualizado até 2010, somente) revelou que, até o final da primeira década deste século, poucos países a possuíam: Austrália, Brasil, Canadá, China, Colômbia, Japão, Noruega, Portugal, Reino Unido, Rússia e EUA¹¹. Ainda assim, o *sprit de loi*, comparativo entre elas, foi bastante distinto. Enquanto algumas apresentaram a macrovisão do mar: Austrália – *Australia’s Ocean Policy*; Japão – *Basic Act on Ocean Policy*; Colômbia – *National Oceans and Coastal Regions Policy*; outros mostraram um viés eminentemente ambiental em relação ao ecossistema marinho: China – *The Development of Marine Affairs of China*; Rússia – *Marine Policy Document of the Russian Federation*; Reino Unido – *A Sea Change: a Marine Bill White Paper*; ou mesmo os EUA – *US Commission on Ocean Policy. An Ocean Blueprint for the 21st Century’ Executive Summary of the Final Report*. Portanto, alguns já demonstraram essa vocação decisória e não meramente executiva por instrumento distinto de uma “política” e sim fazendo uso de “Livros Brancos” ou “Livros Azuis”. Outros consolidavam em documentos nomeadamente distintos,

¹¹ IOC. *National Ocean Policy*. The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America. 2010 Disponível em: https://www.jodc.go.jp/jodcweb/info/ioc_doc/Technical/158387e.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

mas com a mesma finalidade: Canadá – *Canada's Oceans Strategy*; Noruega – *Report No. 12 to the Storting*; Portugal: *National Ocean Strategy*. Ou, ainda, alguns possuíam, segundo esse levantamento, mais de um instrumento que consolidasse essa visão: Portugal – *National Ocean Strategy: Resolution 163/2006 and Resolution 40/2007* e o Brasil: *Decree 1265 on National Maritime Policy and Decree 5377 on National Policy on Marine Resources*. Ou seja, o Brasil fazia parte do seleto grupo de pouco mais de 10 Estados que já haviam consolidado “políticas públicas nacionais voltadas ao mar”, citando nossa PMN (de 1994) e nossa PNRM (de 2005).

Na última década (2010-2020), revelou-se o início de uma guinada para o mar. Se, até 2010, pouco mais de uma dezena de países havia consolidado instrumentos nacionais, houve um autêntico movimento de instituição de novas políticas por outros Estados e, também, de revisão pelos que já as possuíam. Dentre os que revisaram, citam-se: Portugal, EUA e Reino Unido. E, posteriormente: Espanha (Política marítima Integrada de Espanha (2008), Chile: *Política Marítima del Chile* (2017), Peru: *Política Marítima del Peru* (2019), Filipinas: *Philippine Maritime Strategy* (2020) e Índia: *Indian Maritime Security Strategy* (2015 e revista em 2020). Acresce-se a isso um inovador movimento de consolidação de política pública formal regional, interestatal, conquistando *status* de política instituída por Ato Internacional, como ocorreu com a *Africa's Integrated Maritime Strategy – 2050*, de 2012 e a *Integrated Maritime Policy of the European Union*, de 2021. Ou seja, observa-se a reordenação da agenda internacional voltada ao mar, especialmente após a instituição da “*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*”, nacionalmente popularizada como “Agenda 2030 das Nações Unidas” e da escolha do período 2021-2030, popularmente conhecida como a “década dos oceanos”¹².

Assim, há uma sintonia global de instituição ou revisão de posicionamentos estatais em relação ao mar. Alguns mais alinhados à perspectiva ambiental, outros, mais holísticos, revelando, além dessa perspectiva, seus objetivos estratégicos em relação ao liame marítimo geopolítico e econômico. E se, de alguma forma, o Brasil foi um dos pioneiros nessa formalização (com suas Políticas Marítimas Nacionais de 1984 e 1994), esse é o momento de sua readequação à nova sistemática mundial.

3 Instrumentos federais de Políticas Públicas voltadas ao mar

Um país com dimensões continentais como o Brasil, que possui uma extensão de costa superior a 7.500 km, merece especial atenção a essa vasta área de acesso ao mundo e às riquezas provenientes do mar.

Essa vontade nacional com teor marítimo se reflete em diversos instrumentos, tanto diretos quanto indiretos. Por exemplo, resta incontestado que o primeiro e o principal desses instrumentos é a Política Marítima Nacional (PMN), já existente e em vigor, mas que será particularizada em análise específica a seguir. Dentre outros instrumentos, merece destaque a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), instituída pela Decreto N.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei N.º 6.938 de 1981, atualizada por diversas novas leis e decretos posteriores (BRASIL, 1981) e outras com interesse aparentemente transversal, mas que também guardam macro orientações para atividades marítimas como a Política Nacional de Defesa, instituída pelo Decreto N.º 5.484, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei N.º 12.305, de 2 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010) e, mesmo, as Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, instituída pela Lei N.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009) e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei N.º 7.661, de 16 de maio de 1988 (BRASIL, 1988) e regulamentado pelo Decreto N.º 5.300, de 07 de dezembro de 2004.

¹² A popularmente conhecida “década do oceano”, tem um contorno eminentemente mais ligado à ciência e ao ecossistema marinho e seu nome oficial é “década para a ciência oceânica e desenvolvimento sustentável” (*United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development*).

No entanto, ao contrário do que se poderia supor, essa vontade estatal também resulta da decisão formal de internalizar certos ordenamentos internacionais. No contexto marítimo, houve diversas manifestações que demonstram plena aderência à vontade brasileira. Desde a própria Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar — internalizada pelo Decreto N.º 1.530, de 22 de junho de 1995¹³, o Tratado da Antártica — internalizado pelo Decreto N.º 75.963, de 11 de julho de 1975, ou mesmo a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (que também inclui o ambiente marinho), decorrente da ECO-92, internalizada por meio do Decreto N.º 2.519, de 16 de março de 1998. Essa consulta é extensa e merece cotejamento em função da temática pretendida de ser abordada. Por exemplo, em 2015, realizou-se robusta pesquisa cotejando disposições, somente federais, de legislações (portanto, associada a leis e decretos, sem descer a instrumentos normativos mais intermediários como planos, diretrizes, atos normativos, portarias), por Grupo de Trabalho centrado na Comissão Interministerial de Recursos do Mar, que consolidou, à época (e, portanto, carente de atualização), tais instrumentos¹⁴. Já focado no ambiente marinho (portanto, não incluindo outras temáticas que também são atinentes à economia do mar), somente em termos numéricos e de legislação geral, observam-se 37 tratados e atos internacionais já formalmente internalizados, 2 leis complementares, 57 leis ordinárias e uma Medida Provisória, 65 Decretos (e Decretos-Lei).

Entretanto, a referida publicação abrange diversos setores, incluindo Defesa, Respostas às Emergências e Segurança da Navegação; Biodiversidade Costeira e Marinha; Biotecnologia Marinha; Propriedade Intelectual; Pesca e Aquicultura; Petróleo, Gás e Energias Renováveis; e Prospecção e Exploração Mineral Costeira e Marinha. Como exemplo, no âmbito da temática exploratória e prospectiva, são mencionados 3 tratados e atos internacionais, 9 Leis Ordinárias, 3 Decretos-Leis e 10 Decretos. Assim, mesmo sem considerar outros instrumentos igualmente importantes, como planos e diretrizes, é possível observar a existência de centenas de atos federais relacionados.

Isto posto, optou-se por breve análise em um dos dois documentos de mais alto escalão, no Brasil — como citados na referida publicação de 2010 da UNESCO—: a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM), uma vez que ela é assunto específico tratado em uma perspectiva mais ambiental e científica. Posteriormente, pretende-se relatar mais detalhadamente a macropolítica de onde todas as demais devem (ou deveriam) advir: a Política Marítima Nacional — o segundo marco mais amplo indicado pela UNESCO.

3.1 A Política Nacional para os Recursos do Mar e seus desdobramentos

A Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), formalmente instituída pelo Decreto N.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005¹⁵, em verdade, não foi o documento que fez surgir essa vocação (?). Consolidou todo um arranjo e trabalho que já perduram desde a década de 1970, conduzido pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) — que mereceria especial holofote pelo papel agregador de pensamento estratégico nacional / viés científico / indutor de desenvolvimento socioeconômico-ambiental —, mas que foge ao propósito do presente trabalho.

A PNRM tem a finalidade de orientação para a utilização sustentável dos recursos do mar, definindo-os como todos os recursos vivos e não vivos existentes nas águas sobrejacentes ao leito do mar, no próprio leito, no subsolo marinho, nas áreas costeiras adjacentes, mirando um aproveitamento sustentável e observando os três vieses citados (econômico, social e ecológico). Como objetivos busca a promoção da formação de recursos humanos aptos à estimulação do desenvolvimento da pesquisa, ciência e tecnologia marinha,

¹³ BRASIL. *Decreto N.º 1.530, de 22 de junho de 1995*. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1530.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁴ SOUZA, Cláudia Maria Rezende de (org.). *Compilação da Legislação Federal sobre Uso Compartilhado do Ambiente Marinho*: Vade Mecum do ambiente marinho. Brasília: Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, SECIRM, 2015. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/ebook.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁵ BRASIL. *Decreto N.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005*. Política Nacional de Recursos do Mar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.htm. Acesso em: 11 dez. 2022.

bem como o de incentivar a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos do mar em todos os ambientes citados, incluindo as áreas costeiras adjacentes.

Essa articulação interministerial, conduzida pela CIRM, gerou diversos resultados concretos ao longo de sua vigência. O levantamento de dados que sustentou as propostas brasileiras para a extensão da Plataforma Continental, realizado por meio do Programa LEPLAC, e a construção, apoio contínuo e consolidação das pesquisas no Continente Antártico, através do Programa PROANTAR¹⁶, são exemplos dessa contribuição, assim como o trabalho voltado às Ilhas Oceânicas brasileiras. Ou seja, efetivou aquilo apresentado anteriormente, conjugando diversos instrumentos, alinhados em um documento macro fundador. E sua efetivação não se tornou estática no tempo. Decorrente da PNRM, instituiu-se “Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM)”.

Em 2021, oficializou-se a décima edição do Plano Setorial de Recursos Marinhos (X PSRM),¹⁷, evidenciando uma relativa longevidade em temáticas que, como demonstrado, alguns Estados têm abordado mais recentemente, especialmente ao término da década de 2010-2020. Essa décima edição do Plano compromete-se com o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação; assim, além de seu viés econômico, apresenta um forte apelo científico e ambiental. Destaca aspectos como o monitoramento ambiental, sedimentológico, meteoceanográfico, pesqueiro e da biodiversidade associada, além do monitoramento efetivo da Amazônia Azul. Entretanto, vai além ao estabelecer forte compromisso de fomentar a capacitação e meios para que os profissionais da educação do ensino fundamental e médio, líderes comunitários e outros formadores de opinião desenvolvam programas de educação sobre o papel dos oceanos para a economia, qualidade de vida e saúde de todos, de forma a aprimorar a mentalidade marítima das futuras gerações e ampliar sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento da Economia Azul¹⁸.

Ou seja, é um modelo de gestão fundamentado na cooperação e interação entre diversos dos segmentos da sociedade ligados ao mar. A Comissão consolidou um ambiente harmônico de instituições da Administração Pública Direta (os membros efetivos da CIRM), de parceria com diversas agências oficiais de fomento, especialmente o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e a Coordenação para o Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), mas também de diversas instituições acadêmicas e de pesquisa. Naturalmente, dado seu caráter mais de fomento estatal, não tem forte apelo mercadológico e de maior aproximação ao setor produtivo, mas, enquanto regulador e fomentador, cumpre seu papel.

Entretanto, ressalta-se, tem apenas o viés dos recursos do mar (vivos e não vivos) como seu objeto de trabalho, o que, *per se*, não se imiscui em uma série de outras questões ligadas ao mar e que são fundamentais do ponto de vista de política nacional de mais alto escalão decisório, como as atividades de transporte marítimo, indústria ligada ao mar, de defesa ou mesmo de segurança. Por essa razão, enquanto política pública de alto nível da vontade nacional, carece estar aderente a um documento que lhe sobreponha e ampare — esse seria o papel da Política Marítima Nacional.

3.2 A Política Marítima Nacional: opção brasileira

A Política Marítima Nacional não é ato normativo recente. Sua primeira versão foi instituída por Decreto-Lei, em 1984¹⁹, apenas dois anos após a assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do

¹⁶ O anagrama do Programa desenvolvido é “PROANTAR”, mas, efetivamente, decorre de outra macropolítica nacional consolidada em instrumento específico que é a “Política Nacional para os Assuntos Antárticos – POLANTAR – instituída (atualizada e revisada) pelo Dec. N.º 11.096, de 15 de junho de 2022.

¹⁷ BRASIL. Decreto N.º 10.544, de 16 de novembro de 2020. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10544.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

¹⁸ SECIRM. Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/sobre>. Acesso em: 14 nov. 2022.

¹⁹ BRASIL. Decreto N.º 89.331, de 25 de janeiro de 1984. Política Marítima Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d89331.htm. Acesso em: 03 jun. 2021. Revogado pelo Decreto N.º 1.265, de 11 de outubro de 1994.

Mar (de 1982) e antes mesmo de sua vigência internacional. Foi um marco relevante nacional e internacional, posto que, à época, muito poucos Estados já haviam formalizado suas vontades em termos oficiais de uma Política, em que pese essa seja uma das demandas da ONU, assumidas pelos Estados. Em 1994, nova versão da nossa PMN foi instituída por meio do Decreto N.º 1.265, de 11 de outubro de 1994 — ou seja, mesmo antes da vigência internacional da CNUDM, que se deu em 10 de dezembro do mesmo ano — e que é a vigente até o momento²⁰.

A PMN vigente (1994) atendeu aos seus propósitos vislumbrados, à época, de nortear a vontade nacional e fez o Brasil figurar, até o início da década de 2020, como um dos 12 países que possuíam documentos similares²¹. Atualmente, esse contingente é mais extenso por diversos fatores, dentre eles o tempo de maturação e mesmo de adesão à CNUDM. Além disso, principalmente, a crescente atenção e foco dado aos oceanos, especialmente após a Agenda 2030, com metas específicas referentes ao mar e à instituição da Década da Ciência Oceânica (2021-2030). Efetivamente, o mar entrou na agenda internacional.

A atual Política Marítima Nacional (PMN) é relativamente concisa em seu conteúdo. Ela inclui uma introdução que a contextualiza e valoriza, um primeiro capítulo que apresenta documentos condicionantes à sua elaboração, muitos dos quais são genéricos e já foram substituídos ou não existem mais. No segundo capítulo, detalham-se os “objetivos” da PMN, que somam 14, geralmente abrangentes e, em alguns casos, obsoletos, como a intenção de privatizar atividades marítimas. No terceiro capítulo, apresenta-se uma tabela de “Ações a realizar”, que descreve as ações e atribui responsabilidades de coordenação e participação. Essa tabela reflete a estrutura governamental de 1994, portanto, congrega órgãos, ministérios e entidades extintas, modificadas ou que tiveram suas atribuições completamente alteradas, ou seja, não pode ser considerada minimamente perene. Assim, considerá-la como a expressão máxima da vontade nacional em assuntos atinentes ao mar pode ser bastante anacrônico e obsoleto.

O desejo de modernizar e atualizar a PMN não é recente. No entanto, até recentemente, a designação do órgão responsável por essa empreitada não era clara. Isso se deve, em parte, às mudanças no posicionamento estrutural da Marinha do Brasil, que passou de um status ministerial para o de Comando de Força. Assim, questiona-se: a quem cabe essa iniciativa? Duas respostas se apresentam: pode ser de iniciativa legislativa; uma vez que, sendo o Congresso Nacional a casa da expressão plural da sociedade, dele poderia advir uma vontade estatal manifesta em uma nova Política Pública voltada ao mar, seja por própria iniciativa parlamentar ou mesmo decorrente de manifesta vontade popular levada à casa congressual. Outra opção — sendo a reorganização dos esforços nacionais, portanto mais executivos, cabe enquanto iniciativa, à formulação de política pública advinda do Poder Executivo nacional. Uma vez que a primeira opção não se manifestou pela iniciativa (desde 1994), por iniciativa do Poder Executivo (Decreto N.º 10.607, de 22 de janeiro de 2021)²², foi instituído Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a PMN (GTI-PMN). Seus objetivos são ousados, pois, além de buscar a integração das políticas relacionadas ao uso do mar — que, como já foi abordado, é um conjunto bastante complexo de instrumentos de diversas instâncias e propósitos —, visa definir os objetivos e prioridades de cada segmento, elaborar ou propor atos e instrumentos normativos decorrentes e avaliar formas de financiamento e de implementação da nova PMN. Ou seja, almeja ser o documento

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm#art3. Acesso em: 03 jun. 2021.

²⁰ BRASIL. *Decreto N.º 89.331, de 25 de janeiro de 1984*. Política Marítima Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d89331.htm. Acesso em: 03 jun. 2021. Revogado pelo Decreto N.º 1.265, de 11 de outubro de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm#art3. Acesso em: 03 jun. 2021.

²¹ Ver Nota 9. Como verificável na Publicação, nem sempre essas possuíam o nome de “Política”, alguns Estados, denominavam-nas de formas distintas, como Canadá (Canada’s Oceans Strategy), China (“The Development of Marine Affairs of China – The Ocean White Paper), Portugal (“Estratégia para o Mar”), dentre outros. Disponível em: https://www.jodc.go.jp/jodcweb/info/ioc_doc/Technical/158387e.pdf.

²² BRASIL. *Decreto N.º 10.607, de 22 de janeiro de 2021*. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a Política Marítima Nacional. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10607.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

aglutinador da vontade nacional em relação ao mar, atribuindo prioridades e mecanismos decorrentes de implementação eventualmente necessários.

Para tanto, surgiu da participação de 15 órgãos da Administração Pública vigente²³, o que reforça a mesma postura já aprendida com a citada CIRM de construção colegiada.

Diante de metas tão ousadas e da diversidade de visões dos setores do Poder Executivo, os trabalhos coordenados pelo Comando da Marinha somente foram iniciados em abril de 2021, após a expedição da Portaria de designação dos integrantes pelo Ministro da Defesa.

Cabe menção especial à própria cinemática que reflete a necessidade de contínuo aperfeiçoamento. Como sua vigência inicial era de um ano após sua efetiva instauração (mencionada em abril de 2021), em princípio, deveria encerrar seus trabalhos até abril de 2022. Entretanto, o próprio instrumento já vislumbrando a complexidade de trabalho multissistêmico e as naturais dificuldades advindas da circunstância pandêmica previa a possibilidade de postergação por mais um ano, o que foi feito, portanto, até o término de março de 2023. Entretanto, a própria estrutura do Poder Executivo Nacional é (normalmente) revista em início de novo governo. Portanto, diante da nova estrutura do Governo Federal, a partir de janeiro de 2023 — por exemplo, com redistribuição de atribuições e responsabilidades, uma vez que dos anteriores 22 ministérios (dos quais 14 foram escalados para a elaboração da PMN), vigem, 37 ministérios — o que, provavelmente, gerará novas atribuições e debates, mesmo em relação ao próprio Poder Executivo.

Como descrito anteriormente, uma Política Pública, no mais alto escalão da estrutura nacional, vocacionada a um ambiente (o mar, *latu sensu*) que, por sua vez, congrega diversos setores interconectados (ambiental, de trabalho, exploratório, de pesquisa, de transporte e integração nacional e internacional, e fonte de sustento econômico-social de tantos brasileiros, por exemplo), não é uma tarefa simples. Fazê-lo sem a devida resposta da sociedade pode enfraquecer suas opções. Ao mesmo tempo, esse processo laborativo, do ponto de vista da ciência, foi bastante enriquecido na última década com métodos e sistemáticas próprias.

Se considerada como já vigente uma PMN (o que é fato), sua reformulação, do ponto de vista metodológico, passaria por uma avaliação *ex-post* da política em vigor, e que redundaria em subsídios de reformulação. Tal processo tornou-se inviável. A vigente PMN não possui nenhum indicador que permitisse sua mensuração e avaliação ao longo do tempo; os órgãos responsáveis foram, em sua maioria, descontinuados ou modificados; seu recorte de vigência (superior a 25 anos inviabilizava a busca de dados no tempo passado), ou seja, realizar a avaliação *ex-post* e executiva seria um esforço pouco frutífero. Assim, a primeira decisão do GTI-PMN foi quase que a de “recriação de uma PMN”. Obviamente, a experiência passada serve como bom balizador para o futuro, mas, diante da PMN vigente, ela apenas foi utilizada como subsídio de início a uma reformulação para uma nova PMN.

Na qualidade de relato empírico desse processo, ainda em construção, considera-se que a experiência do presente autor — integra o referido GTI-PMN — serve como relato dos caminhos e opções trilhados.

As primeiras questões que se colocaram no GTI-PMN foram:

- qual o contexto internacional que se insere essa iniciativa nacional? A resposta para tal questão pressupôs um estudo comparado internacional;
- no contexto nacional, como o Brasil tem estruturado políticas de abrangência nacional? Isso, então, pressupôs estudo comparado nacional;

²³ A explicitação da expressão “Administração Pública vigente” não é acidental. Uma das principais características da PMN/94 é a atribuição de tarefas/responsabilidades a órgãos da Administração Pública da época o que se mostrou bastante ineficaz. A vontade política ao longo dos anos extingue, cria e funde órgãos e nem sempre as decorrentes migrações de responsabilidades ficam explícitas. Um exemplo evidente dessa necessidade constante de readequação é que, durante a vigência do GTI-PMN, houve o desmembramento de responsabilidades antes na esfera do Ministério da Economia para o criado Ministério do Trabalho e Previdência, o que implicou a necessidade de readequação do Decreto com a inclusão de um décimo sexto órgão integrante – o MTP.

- qual a melhor forma de debate com a sociedade para que o instrumento fosse mais bem elaborado, refletindo os múltiplos interesses sociais cotejados aos interesses estratégicos nacionais?

3.2.1 O Estudo Comparado Internacional

Analisaram-se 17 Políticas Marítimas internacionais, e destas selecionaram-se 11 (as 6 demais eram mais atinentes, apenas, a questões ambientais), por mais se assemelharem aos propósitos de uma PMN: Austrália, Canadá, China, Colômbia, Japão, Noruega, Portugal, Rússia, EUA, Chile e Peru. Destacaram-se, nesse relatório de estudo comparado, similitudes e diferenças em alguns indicadores, quais sejam: estrutura, forma de redação, instrumento de institucionalização, orientações introdutórias, ambiente marítimo internacional — enfoque geral, ambiente marítimo nacional — enfoque de governança, existência de princípios norteadores, enumeração de interesses nacionais, objetivos e ações decorrentes/propositivas.

Diante dos 10 indicadores, seguindo metodologia proposta pelo Observatório de Políticas Marítimas, concluiu-se, em relação ao GTI-PMN, que:

1. havia equilíbrio quantitativo das Políticas similares internacionais na adoção de estrutura discursiva, várias delas se assemelhando a estudos acadêmicos exemplificativos e com dados sobre a importância do mar;
2. a questão da cooperação internacional, da governança dos oceanos e da retomada do mar na “agenda internacional” eram três temáticas quase onipresentes;
3. a maioria (8 de 11) faziam questão de explicitar seus “princípios norteadores” que, apesar de serem documentos de cunho nacional, suas inclusões é um dos principais pontos que deixa transparecer à Sociedade Internacional quais são as principais escolhas do Estado;
4. a maioria optou por explicitar os principais interesses nacionais (apontando prioridades);
5. na enumeração dos objetivos, a maior parte oscilou entre 5 e 10 objetivos voltados ao mar;
6. havia equilíbrio quantitativo na explicitação de ações decorrentes/propositivas como “estruturas de controle” (ou seja, órgãos responsáveis pela Política), recortes temporais de validade, previsibilidade de revisão e somente 30% delas apontavam alocações financeiras e indicadores de desempenho que permitissem melhor acompanhamento e avaliação. Ressalta-se que, na sistemática de planejamento adotada no Brasil, a alocação financeira não estaria no escalão “o que se quer” — política, e sim em seus desdobramentos decorrentes “como se alcançar” — estratégia, programas ou planos decorrentes.

3.2.2 O Estudo Comparado Nacional

Contrassenso ao que se espera, não há, no Brasil, atividades tão multissistêmicas que possuam um instrumento nacional norteador. A maior parte das políticas possuem temática específica, ainda que atuem em diversos ambientes. Por exemplo, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei N.º 6.938, de 31 de agosto de 1981)²⁴ trata da temática setorial (ambiental) seja no ambiente florestal, seja no urbano, ou mesmo no marítimo. Outros exemplos são similares.

Assim, analisaram-se 7 Políticas Nacionais, elencadas com base em três critérios, sua abrangência ser nacional, a temática ser pelo menos transversalmente relacionada com o mar e sua elaboração ter partido de sistemática similar colegiada: Política Nacional para Assuntos Antárticos, Política Nacional de Defesa, Política Nacional de Mobilidade Urbana, Política Nacional do Meio Ambiente, Política Nacional de Resíduos

²⁴ BRASIL. *Lei N.º 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Atualizada por diversos dispositivos posteriores. Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

Sólidos, Política Nacional de Recursos Hídricos e Política Nacional para os Recursos do Mar (já analisada anteriormente). Esse relatório de estudo comparado procurou destacar similitudes e diferenças em alguns indicadores, quais sejam: estrutura, forma de redação, instrumento de institucionalização, orientações introdutórias, existência de princípios norteadores, enumeração de objetivos e ações decorrentes/propositivas. Ou seja, dos 10 indicadores de comparação, listado para o Estudo Comparado Internacional, três foram suprimidos, por terem sido considerados não adequados no contexto nacional (ambiente marítimo internacional — enfoque geral, enumeração de interesses nacionais, existência de princípios norteadores).

Diante dos 7 indicadores, seguindo metodologia proposta pelo Observatório de Políticas Marítimas, o GTI-PMN pode concluir que:

1. as políticas mais recentemente instituídas (posteriores ao ano de 2000) procuram ter estruturas similares, construída de forma articulada e não holística;
2. a estrutura articulada facilita a identificação de seus pontos centrais e objetividade;
3. a estrutura articulada, em termos propositivos, facilita a eventual “escolha política” de alteração do instrumento normativo a ser usado (decreto, lei etc.);
4. a enumeração de objetivos é presente em todas elas, sem a explicitação de prioridades que restam a documentos decorrentes; e
5. não há uniformidade na escolha de instrumento normativo, sendo quatro delas instituídas por Leis e três por Decretos.

3.2.3 O processo de amplo debate nacional

A participação social não apenas endossa o nascimento de uma política pública, reforça sua consistência, debate e sempre é um processo engrandecedor de perspectivas, sendo parte constitutiva de sua criação, mesmo quando é obscurecida pelo modelo *top-down*. Há, inclusive, normatizações para essa participação social, garantida pela Constituição Nacional, ainda que não seja explícita para o processo em questão, sirva como bom instrumento norteador.

O Decreto que estabelece o GTI-PMN já aponta nessa direção a respeito do art. 3º, § 3º, que o Coordenador do GTI “poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades públicos e de instituições privadas e especialistas, para participar de suas reuniões, sem direito a voto”. Mais recentemente ainda, desde o início do governo presidencial de 2023, o Decreto N.º 11.407, de 31 de janeiro de 2023, instituiu, no governo federal, o “Sistema de Participação Social no âmbito da administração pública federal direta”.

Basicamente, esse processo de participação social pode ocorrer com base em três alternativas: tomada pública de subsídios, consulta popular ou audiências públicas. A principal distinção entre eles é do momento de ser efetivada. A primeira (tomada pública de subsídios) permite uma participação mais ampla, porém pode redundar em tantos vieses distintos que dificulte o processo, quando em fase embrionária. Portanto, optou-se por não a adotar. Ainda assim, sempre houve a preocupação de proporcionar esse amplo debate nacional. Se o mar é um autêntico ambiente mulissistêmico, isso é fundamental para que uma Política Nacional seja efetiva e agregadora.

Assim, a opção foi que os trabalhos deveriam avançar em algumas escolhas antes da abertura às contribuições sociais. Optou-se que, após alguns delineamentos preliminares e consensuados, seria um momento propício do chamamento à sociedade para apor contribuições, reflexões que, eventualmente, pudessem apontar na revisão de decisões prévias e apontamentos de diretrizes que, efetivamente, pudessem direcionar ao que se deseja para um país mais voltado ao mar. Os principais atores dessa participação, ainda que ampla e irrestrita, seriam tanto o setor produtivo quanto o aporte acadêmico que reflete os múltiplos anseios sociais, científicos e econômicos. E esse caminho eleito pelo GTI tinha, então, a predisposição de que o debate ocorresse por meio de uso dos dois outros métodos de participação social: a consulta popular, em momento intermediário de definição de diretrizes e a audiência pública, quando o instrumento estivesse mais ama-

durecido em discussões e estrutura e permitisse a reflexão mais holística destes e dos seus delineamentos. Detalha-se, a seguir, esse processo.

Assim, decorreu a iniciativa, pela Coordenação do GTI, da criação de sítio eletrônico específico e de fácil acesso para publicização dos trabalhos em andamento, de Atas de suas Reuniões, Documentos utilizados como basilares no trabalho e na pesquisa pregressa e chamamento aos eventos/oportunidades de interlocução com a sociedade²⁵. O referido site tornou-se bastante acessível, diretamente na página principal da Marinha do Brasil, e indício dessa visibilidade é que, em 01/11/2022, ao se colocar, em um dos mecanismos de busca de internet mais utilizados (Google.com), a busca por “política marítima nacional”, o referido sítio aparece como a primeira opção da busca.

Após cerca de 19 meses de ininterrupto trabalho, mais de 30 reuniões ordinárias e 3 eventos de participação social, passa-se à descrição da metodologia adotada para a elaboração desse importante marco das políticas públicas voltadas ao mar, que é a construção conjunta de uma nova “Política Marítima Nacional”.

3.2.4 Escolhas de um processo em construção

Decorrente dos três estudos preliminares concluídos, as primeiras opções do GTI-PMN foram: que a nova PMN teria uma formulação articulada, inicialmente pensada para sua instituição por Decreto — principalmente por dois motivos: tendo sido de iniciativa do Poder Executivo, nada oporia que se transformasse em Projeto de Lei, se seu conteúdo assim o requeresse; e ainda, se ela se configurasse como opção política de rearranjo de prioridades e de estruturas somente subordinadas à Administração Pública do Poder Executivo, essa forma lhe seria adequada. A segunda opção foi de uma redação clara e objetiva, pautada nas orientações para redação de atos normativos prevista pelo Decreto n.º 9.191, de 2017²⁶. Entretanto, se ao final de sua elaboração se verificasse eventual conflito normativo com leis vigentes (recorda-se que algumas das políticas transversais citadas e escolhidas no estudo comparado interno, são instituídas por leis), seria mais fácil sua eventual adaptação.

Outra escolha realizada consistiu em pautar sua redação nas técnicas e processos mais recentes (posterior à Constituição Federal de 1988), que vêm sendo refletidos em Políticas de mesmo escalão e abrangência (ou semelhantes) mais recentes, como: a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Política Nacional para Assuntos Antárticos ou mesmo a Política Nacional de Transportes.

3.2.4.1 Primeira participação da Sociedade: a confirmação de rumos iniciais

Realizado presencialmente em Brasília, nas dependências do Clube Naval de Brasília, por oferecimento da Marinha do Brasil, foi realizado em 23 de março de 2022 o Simpósio e Oficinas – “Reformulação da Política Marítima Nacional”. Evento co-organizado pela Marinha do Brasil (MB), Observatório de Políticas Marítimas (OPM) e Centro de Estudos Político-Estratégicos da MB (CEPE-MB).

O evento ocorreu entre 09h e 18h30 e teve duplo propósito:

- Apresentar o andamento dos trabalhos do GTI, suas opções metodológicas, decisões interlocutórias até o momento e o resultado de decisão por 10 (dez) Objetivos Marítimos Nacionais (OMN), que foram enunciados e apresentados.
- Concitar à participação social, nos moldes da ‘tomada pública de subsídios’, por meio de 10 (dez) Oficinas de Trabalhos (uma correspondendo a cada um dos OMN, na sugestão

²⁵ Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/politica-maritima-nacional>.

²⁶ BRASIL. Decreto N.º 9.191, de 1 de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

de “Diretrizes” para atingimento dos referidos objetivos, bem como possibilidade de expor motivos na reformulação/escolha dos OMN. O relatório do evento disponibiliza suas principais contribuições²⁷.

Destaca-se que participaram do evento mais de 100 integrantes, além dos membros do GTI (que coordenaram as 10 Oficinas simultâneas), sendo destacada a participação de mais de 20 associações, empresas, sindicatos e grupos formais de interesse; o que resultou em contribuições bastante detalhadas.

Ao total, coletaram-se cerca de 110 diretrizes para os 10 OMN. Sequencialmente, foram necessárias 5 (cinco) reuniões internas do GTI para deliberar sobre as referidas diretrizes sugeridas, ajustá-las, considerá-las mediante a realidade nacional e ajustes redacionais e de direcionamentos.

3.2.4.2 *A segunda participação da Sociedade (Internacional): Sintonia com o Mundo*

Além dos debates nacionais, o GTI optou por realizar debates internacionais, ainda que em evento fechado e exclusivo aos seus integrantes titulares e suplentes, para permitir avaliação intermediária sobre os rumos sendo escolhidos e como a Sociedade Internacional consolida suas políticas públicas voltadas ao mar. Para tanto, realizou-se, também em Brasília, entre 05 e 07 de julho de 2022, um Workshop conduzido por representantes da Organização Marítima Internacional (IMO) e da *World Maritime University* (WMU), dedicado à temática “Política Marítima e à sua interação com a política nacional de transporte marítimo”.

Em que pese, *prima facie*, o título do evento indique destinar-se somente a uma parcela da temática marítima (Transporte Marítimo), de fato, buscava possibilidade de interlocução com uma das mais focadas e respeitadas organizações internacionais ligadas ao mar — a *International Maritime Organization* (IMO), que possui setor específico para auxiliar metodológica e teoricamente, boas práticas de elaboração de Política Pública nacional para o setor e a contribuição da *World Maritime University* (Malmö – Suécia).

Como dito, esse evento, por ter sido evento Governamental, restringiu-se aos integrantes do GTI e serviu como *feedback* intermediário de alinhamentos escolhidos, nacionalmente, e os da OCDE, por exemplo, para reflexão da inserção internacional do Brasil na temática, [...] *a policy coherence commitment at national level therefore often depends on establishing as adjusting commitment sat international level*²⁸.

3.2.4.3 *A terceira participação com a Sociedade: críticas e contribuições*

Tendo o GTI dado continuidade aos trabalhos de deliberação, redação e definição dos demais capítulos previstos para a PMN, ao se considerar que sua minuta estava suficientemente consolidada, em toda sua pretensão, houve a opção de ser realizado o segundo evento público de participação social. Dessa vez, a opção metodológica considerada mais adequada fora similar às “Audiências Públicas”, majoritariamente por dois motivos:

- havendo um texto já bastante consolidado, haveria melhor oportunidade de sugestões serem aportadas de forma mais sistematizadas, indicando inclusões, alterações e ou exclusões;
- havendo um texto-base, mesmo instituições/cidadãos que desejassem aportar contribuições, mas que não tivessem oportunidade de comparecimento ao evento, poderiam fazê-lo de forma sistematizada por meio digital.

²⁷ BRASIL. Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil. *Relatório Técnico do Simpósio e Oficinas de contribuições à Política Marítima Nacional*. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/reltec_politica_maritima_nacional.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

²⁸ OECD. *Implementing the OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development*: Guidance Note COM/DCD/DAC/GOC/PGC (2021)1. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pcsd/pcsd-guidance-note-publication.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022. p. 13.

Assim, nos dias 29 e 30 de setembro de 2022, também, em Brasília – DF, realizou-se o “Segundo Simpósio ‘A Política Marítima Nacional’”.

Antes do referido evento (e durante ele) disponibilizou-se, no sítio da PMN, a referida minuta para preparação prévia dos partícipes. No evento, realizaram-se breves apresentações sobre métodos empregados, decisões governamentais orientadoras e explicada a metodologia de contribuição.

Houve abertura de período de envio de contribuições (além das feitas diretamente no evento), por meio eletrônico, segundo modelo próprio disponibilizado no sítio, até 17 de outubro de 2022.

Ao final, receberam-se mais de 50 sugestões de aprimoramentos, algumas simples (correções terminológicas ou de clareamento de eventual dúvida) e outras mais complexas. Todas foram compiladas e individualmente reanalisadas pelo GTI em 3 (três) reuniões subsequentes.

Portanto, esse é um processo laborativo ainda em evolução, com previsão de conclusão dentro do prazo estabelecido pelo Decreto que o instituiu, mas que, certamente, ainda receberá bastante colaboração da sociedade civil e mesmo do poder decisor que o instituir.

4 Influências internacionais nas políticas públicas nacionais voltadas ao mar

Uma política pública da abrangência que a PMN reflete tende a ser vista, principalmente, pela perspectiva internacional, como uma política de Estado, o que nem sempre é fato no seu processo constituinte. Há de se conhecer mais detalhadamente sobre seu processo e tipo de instrumento de consolidação, individualizado, para tal ingerência.

As políticas públicas são aqui compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado — quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.²⁹

O pensamento de que a essência das políticas públicas é a manifestação formal da vontade do Estado, seja esta vinculada ao próprio Estado ou resultante de um governo específico, ainda levanta uma questão importante. À luz da perspectiva internacional, considerar uma política pública como “internacional” implica uma ingerência que exige um exame mais aprofundado de suas perspectivas e intenções. Entretanto, não é incomum a visão de *international public policy*, inclusive com Associação formalmente estabelecida (*International Public Policy Association – IPPA*³⁰) ou mesmo construção teórica nacional e internacional sobre tal, como assegura Antonio Lassance³¹ ou mesmo acadêmicos mais clássicos como Jacob Dolinger em seu artigo “*World Public Policy: Real International Public Policy in the Conflict of Laws*”³².

Até mesmo para alguns mais legalistas, essa vontade internacional somente passa a vigorar como autêntica política pública, no país, quando formalmente internalizada (ou seja, após todo o trâmite de assinatura, aprovação congressional, ratificação e promulgação interna). Entretanto, a argumentação contrassenso é que não se pode entender, especialmente considerando-se temáticas tão globais como “espaço”, “meio ambiente” e “mar” que o movimento internacional não balize, também, a vontade estatal. Esse é um momento particularmente especial, considerando-se a perspectiva internacional, do mar e sua gestão. Diversas temáticas

²⁹ HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedex*, v. 25, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. p. 31.

³⁰ Para maiores detalhes e acompanhamento das discussões, ver: <https://www.ippapublicpolicy.org>.

³¹ LASSANCE, Antônio. *What is a Policy and what is a Government Program?* A simple question with no clear answer, until now. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3727996>. Acesso em: 10 dez. 2021.

³² DOLINGER, Jacob. *World Public Policy: real International Public Policy in the Conflict of Laws*. *Tex. Int'l L. J.*, v. 17, p. 167-189, 1982.

marítimas têm vigorado na agenda internacional de debates. Por exemplo, pelo viés securitário, observa-se que determinadas áreas sensíveis e sob ações ilegais — sejam de pirataria, roubo armado, migração descontrolada, fluxo de refugiados, ou outras — estejam pautando debates em diversas organizações internacionais (ONU, EU, IMO, OTAN).

À luz da ótica ambiental e científica, a Agenda 2030, com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), apresenta, claramente, objetivos relacionados com o mar, além de outros que se conectam de forma transversal (quando se analisam suas metas). Da mesma forma, a instituição da Década da Ciência Oceânica (2021-2030) também reflete esse enfoque.

Ainda, observa-se um movimento de tentativa de consolidação de relevante nova Convenção sobre a temática para as chamadas “águas além das jurisdições nacionais” com o chamamento à Conferência (ainda em finalização) para a elaboração de uma *Biodiversity Beyond National Jurisdiction Convention (BBNJ-Convention)*.

Todo esse movimento da vontade dos Estados pode influenciar também a gestão nacional dos assuntos marítimos. Logo, se, anteriormente, já se mostrou o complexo sistema de cotejamento de quatro perspectivas nacionais: por temática transversal; por competência decisória; por ambiente geográfico e por níveis e tipo de instrumentos de implementação (fig. 1), agora ainda haveria um amplo contexto internacional que se sobrepõe a todo esse arcabouço. Assim, não parece concebível dissociar a vontade nacional da influência internacional que acaba por, também, ajudar a pautar as políticas públicas brasileiras voltadas ao mar. Em questões marítimas, não basta “apenas” a vontade nacional, ela deve considerar como variável relevante (ainda que não impositiva) todo o ambiente internacional e sua relação com o mar.

5 Considerações finais

O presente trabalho, partindo da complexa delimitação sobre as diversas perspectivas que têm ingerência nas políticas nacionais voltadas ao mar, procurou apresentar a complexidade da rede de instrumentos que sinalizam a vontade do país para mar que margeia o Brasil.

Essa complexidade se intensifica, ainda mais, na medida em que não provém de um único órgão central de decisão³³, ainda que seja bastante facilitada essa articulação em função da acumulação de funções de Comandante da Marinha e de Autoridade Marítima Nacional. Essa dupla missão facilita sobremaneira a complexa relação do tráfego marítimo e toda sua rede com os aspectos da segurança no mar.

Entretanto, não se pode entender que as políticas públicas voltadas ao mar sejam decorrentes, apenas, dessas vertentes, nem exclusiva do Poder Executivo federal, tampouco realizada com base em leis e decretos. Procurou-se demonstrar, em relação a essa matriz de complexidade, que, pelo menos quatro grandes prismas têm simultaneidade na gestão de políticas públicas voltadas ao mar. São as quatro perspectivas abordadas (por temática transversal; por competência decisória; por ambiente geográfico e por níveis e tipo de instrumentos de implementação) e que justificaram a criação do citado Observatório de Políticas Marítimas que tentasse fornecer instrumentos de acompanhamento, avaliação e proposição de melhoramento ou de implantação de políticas públicas voltadas ao mar.

Não se pretendeu, neste trabalho, concluir a análise das quatro perspectivas. Buscou-se, por outro lado, analisar o estado atual e as perspectivas dos dois principais instrumentos nacionais, partindo, portanto, do

³³ Não é singular a opção de alguns Estados de, diante da complexa e relevante relação com o mar, instituem órgãos centrais de decisão. Há vários Estados, principalmente na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que dispõem de “Ministérios do Mar”, como Portugal (1983-1985; 1991-1995, 2015 em diante), Cabo Verde – Ministério da Economia Marítima; São Tomé e Príncipe – Ministro do Planeamento, Finanças e Economia Azul; Moçambique – Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas; ou mesmo outros Estados: Croácia – Ministério do Mar, Transporte e Infraestrutura; França – Ministério do Mar ou Coreia do Sul – Ministério dos Oceanos e Pesca.

escalonamento federal. Isto posto, optou-se por breve análise das duas Políticas consideradas mais holísticas em relação ao mar: a Política Nacional de Recursos do Mar, uma vez que ela é assunto específico tratado na versão mais ambiental e a Política Marítima Nacional, de onde, teoricamente, todas deveriam afluir, mas que se encontra em processo de reformulação abordado. Essa reformulação, certamente, passa por amplo debate nacional.

Somente pelo tipo de instrumento de implementação superior a decretos, há levantamento de mais de duas centenas de tratados internalizados, leis federais, leis complementares, leis ordinárias e decretos atinentes às diversas temáticas do mar. Isso reflete a grande rede interconectada de regulamentações no ambiente marinho.

Nesse sentido, buscou-se contribuir para demonstrar o quanto sua contínua avaliação pode ser salutar à complexa relação entre o desenvolvimento sustentável, a preservação do bioma marinho às futuras gerações e seu aproveitamento em proveito de uma economia com características bastante peculiares (a economia do mar), que merece uma especial atenção de um país com as dimensões do oceano Brasil. Ainda que o processo siga evoluindo em ambas (a sistemática quadrienal de revisão da PNRM, por meio de sucessivos PSRM e a evolução do presente processo de revisão da PMN)³⁴. Portanto, o trabalho, procurou refletir como o processo dialético de construção de uma PP é fundamental para sua abrangência e efetividade, fundamentando-se nos dois principais instrumentos voltados ao mar que versam sobre as Atividades Marítimas (PMN) e sobre os Recursos do Mar (PNMR).

Referências

BEIRÃO, André P.; MARQUES, Miguel; RAUPP, Rogério R. *O valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Essencial Idea, 2020.

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

BRASIL. Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil. *Relatório Técnico do Simpósio e Oficinas de contribuições à Política Marítima Nacional*. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/reltec_politica_maritima_nacional.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 1.530, de 22 de junho de 1995*. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1530.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 10.544, de 16 de novembro de 2020*. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10544.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 10.607, de 22 de janeiro de 2021*. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a Política Marítima Nacional. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10607.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 11.096, de 15 de junho de 2022*. Institui a Política Nacional para os Assuntos Antárticos – POLANTAR. Instituída (atualizada e revisada). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11096.htm#art8. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005*. Política Nacional de Recursos do Mar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.htm. Acesso em: 11 dez. 2022.

³⁴ Produziu-se este artigo mediante apoio do Projeto “Observatório de Políticas Marítimas”, Edital CAPES/MD – Pró-Defesa IV – 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 89.331, de 25 de janeiro de 1984*. Política Marítima Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d89331.htm. Acesso em: 03 jun. 2021. Revogado pelo Decreto N.º 1.265, de 11 de outubro de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm#art3. Acesso em: 03 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 9.191, de 1 de novembro de 2017*. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Atualizada por diversos dispositivos posteriores. Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2007.

DOLINGER, Jacob. World Public Policy: real International Public Policy in the Conflict of Laws. *Tex. Int'l L. J.*, v. 17, p. 167-189, 1982.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 25, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IOC. National Ocean Policy. *The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America*. 2010 Disponível em: https://www.jodc.go.jp/jodcweb/info/ioc_doc/Technical/158387e.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

LASSANCE, Antônio. *What is a Policy and what is a Government Program? A simple question with no clear answer, until now*. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3727996>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MELLO, Maria Tereza Leopardi; PRADO, Luis Carlos Delorme; PINTO JR., Helder Queiroz; CALUSET, Mariana. *Elementos para formulação de políticas públicas voltadas ao mar*. Relatório Técnico: Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento: UFRJ, Rio de Janeiro, março/2019. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/cepe/sites/www.marinha.mil.br/cepe/files/femar_pol_pub_apresentacao_rev.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

OECD. *Implementing the OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development: Guidance Note COM/DCD/DAC/GOC/PGC (2021)1*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pcsd/pcsd-guidance-note-publication.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022. p. 13.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

SECIRM. *Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM)*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/sobre>. Acesso em: 14 nov. 2022.

SOUZA, Cláudia Maria Rezende de (org.). *Compilação da Legislação Federal sobre Uso Compartilhado do Ambiente Marinho*: Vade Mecum do ambiente marinho. Brasília: Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, SECIRM, 2015. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/ebook.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

TRINDADE, Larissa de Lima; SCHEIBE, Luiz Fernando. A gestão dos recursos hídricos a partir de uma análise das políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 97-116, 2014.

The logo for CEUB (Centro de Educação Universitária Brasileira) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, modern, white building with a prominent, abstract, curved facade. In the foreground, a large, white, stone statue of a seated woman is visible. The statue is holding a long, thin object, possibly a scroll or a book. The background shows a clear blue sky with some clouds and a tall, modern building in the distance. The overall scene is brightly lit, suggesting a sunny day.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**A ideia de progressividade
e o retrocesso climático nas
contribuições nacionalmente
determinadas brasileiras**

**The idea of progressivity and
the climate regression in the
brazilian nationally determined
contributions**

HelineSivini Ferreira

Ana Flávia Corleto

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

A ideia de progressividade e o retrocesso climático nas contribuições nacionalmente determinadas brasileiras*

The idea of progressivity and the climate regression in the brazilian nationally determined contributions

HelineSivini Ferreira**

Ana Flávia Corleto***

Resumo

Este artigo tem como objetivo a análise da evolução da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira à luz do princípio da progressividade, previsto pelo Acordo de Paris, buscando identificar seus avanços e retrocessos em face do dever de combater os efeitos adversos das mudanças climáticas. Para tanto, fez-se uso do método de abordagem dedutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A bibliografia utilizada abrange tratados internacionais, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, documentos oficiais de depósito das NDCs brasileiras, notas técnicas, artigos científicos e teses. Para o desenvolvimento da pesquisa, partiu-se de um breve estudo sobre o regime climático internacional com o propósito de compreender o contexto em que surgiram as Contribuições Nacionalmente Determinadas e o papel a ser desempenhado por cada país. Em seguida, fez-se uma análise das NDCs brasileiras (2016, 2020, 2022, 2023 e 2024) com base na progressividade, buscando-se averiguar em que medida as suas atualizações promoveram avanços e retrocessos, considerando as ações propostas na primeira NDC. Por fim, conclui-se que o Brasil violou o princípio da progressividade e da maior ambição possível a cada atualização de sua Contribuição Nacionalmente Determinada. No contexto apresentado, o artigo contribui para a discussão de como os compromissos climáticos do Brasil devem ser mais ambiciosos e alinhados com as exigências internacionais, permitindo que o país possa contribuir de maneira efetiva para a manutenção do equilíbrio climático.

Palavras-chave: mudanças climáticas; Acordo de Paris; progressividade; Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira; retrocesso.

Abstract

This article aims to analyze the evolution of Brazil's Nationally Determined Contribution (NDC) in light of the principle of progression, as outlined by the Paris Agreement. The goal is to identify the advances and setbacks in Brazil's efforts to address the adverse effects of climate change. The re-

* Recebido em 13/12/2022
Aprovado em 24/09/2024

** Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
Email: heline.ferreira@pucpr.br

*** Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).
Email: anaflaviacor-leto@hotmail.com

search employs a deductive approach and uses biblio-graphic and documentary research techniques. The sources reviewed include interna-tional treaties such as the Kyoto Protocol and the Paris Agreement, official documents of Brazil's NDC submissions, technical notes, scientific articles and theses. The study begins with a brief overview of the international climate regime to understand the context in which the Nationally Determined Contributions emerged and the role each country is expected to play. It then analyzes Brazil's NDCs from 2016, 2020, 2022, 2023 and 2024 through the lens of progression, assessing whether updates have led to advances or set-backs compared to the initial NDC. The conclusion is that Brazil has violated the princi-ple of progression and maximum ambition with each update to its NDC. Within this con-text, the article contributes to the discussion on how Brazil's climate commitments should be more ambitious and aligned with international demands, enabling the country to make a more effective contribution to maintaining global climate balance.

Keywords: climate change; Paris Agreement; progressivity; Brazilian Nationally Determined Con-tribu-tion; regression.

1 Introdução

As mudanças do clima vêm ameaçando a existência da vida no planeta Terra de uma forma sem precedentes. Os riscos decorrentes do aquecimento do sistema climático global provocam sérios desequilíbrios ao meio ambiente, muitos deles com consequências imprevisíveis, inclusive para as gerações vindouras. Nesse contexto, resta evidente que o combate aos efeitos adversos causados pelo aumento planetário das temperaturas é um dos grandes desafios a ser enfrentado na atualidade.

Nessa perspectiva, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)¹ representa o marco inicial para ações focadas na redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). Seu arcabouço, mais flexível no regime climático internacional, permite que os países signatários adotem medidas — mais ou menos rigorosas — no combate às mudanças do clima.

Com base na Convenção, e sucedendo o Protocolo de Quioto, tem-se o Acordo de Paris, com o objetivo expresso de impedir o aumento de 2°C, preferencialmente de 1,5°C, na temperatura global em relação ao período pré-industrial. Dentre os seus instrumentos de efetivação, destacam-se as Contribuições Nacionalmente Determinadas, mais conhecidas como NDCs.

Como o próprio nome sugere, as Contribuições Nacionalmente Determinadas são estipuladas em âmbito nacional e devem refletir a ambição de cada país no combate às mudanças do clima. Apesar de negociadas no âmbito interno de cada Parte do Acordo, esses compromissos são apresentados à comunidade internacional, condicionando a nação proponente ao seu efetivo cumprimento.

O Brasil, enquanto signatário da Convenção-Quadro e do Acordo de Paris, submeteu sua Contribuição pretendida (iNDC) em 2015. No ano seguinte, quando ratificou o Acordo de Paris, esta se tornou a sua primeira Contribuição Nacionalmente Determinada, contemplando metas de mitigação, meios de implementação e medidas de adaptação. Como os objetivos das NDCs devem ser alcançados em longo prazo, é necessário que se façam, periodicamente, o acompanhamento e a atualização dos compromissos assumidos. Seguindo essa premissa, além da Contribuição apresentada no ano de 2016, o Brasil submeteu NDCs atualizadas nos anos de 2020, 2022, 2023 e 2024. Esta representa o atual compromisso climático do Brasil.

O Acordo de Paris estabelece que cada vez que uma NDC é revisitada, ela deve apresentar uma progressão em relação à anterior, com o intuito de que cada país signatário aumente seu nível de ambição climática. O ideal de progressividade nas Contribuições Nacionalmente Determinadas refere-se ao princípio de que os

¹ *United Nations Framework Convention on Climate Change.*

compromissos climáticos de cada país devem evoluir e se tornar mais ambiciosos ao longo do tempo. Isso significa que à medida que as nações ganham experiência, capacidade e recursos, espera-se que aprimorem seus compromissos climáticos de forma progressiva, refletindo suas crescentes responsabilidades e o mais recente entendimento científico sobre o fenômeno das mudanças climáticas.

Desse modo, a progressividade das NDCs é projetada para garantir que os esforços globais para limitar o aquecimento global abaixo de 2°C, e idealmente 1,5°C, sejam continuamente reforçados, promovendo uma abordagem dinâmica e adaptativa para a ação climática. Esse processo constante visa refletir tanto a urgência da crise climática quanto o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas à luz das respectivas circunstâncias nacionais, equilibrando as necessidades imediatas com os objetivos de longo prazo. Nesse cenário, a compreensão da progressividade da NDC brasileira permite avaliar a transparência, a efetividade e o avanço dos compromissos adotados pelo país, que são essenciais para o alcance das metas globais de limitação do aquecimento global.

É nesse contexto que surgiu problema do presente artigo: as atualizações da Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira respeitam a concepção de progressividade estabelecida pelo Acordo de Paris? A hipótese adotada é de que as atualizações da NDC não apresentam progresso ou a máxima ambição do Brasil em reduzir suas emissões, contrariando as premissas do Acordo de Paris baseadas na ideia de progressividade.

Por meio do método dedutivo, e fazendo-se uso da pesquisa bibliográfica e documental, o presente artigo visa analisar a evolução da NDC brasileira, buscando identificar seus avanços e retrocessos. Para tanto, parte-se de um breve exame do regime climático internacional, para que se compreenda o contexto em que surge a NDC e o papel a ser desempenhado por cada país. Em um segundo momento, realiza-se uma análise da Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira de 2016 e suas propostas de atualização em 2020, 2022, 2023 e 2024. Por fim, examina-se o compromisso brasileiro à luz da progressividade, buscando-se verificar se as atualizações da NDC brasileira trouxeram avanços ou retrocessos perante o regime climático internacional.

2 A regulação do risco climático na esfera internacional

Em 1988, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial (OMC) instituíram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, mais conhecido como IPCC², com o intuito de fornecer informações técnico-científicas para uma melhor compreensão da alteração do clima causada por ações antropogênicas, assim como suas possíveis implicações e riscos.

O Sexto Relatório do IPCC, denominado AR-6, desenvolvido pelo Grupo de Trabalho III (Mitigação das Mudanças do Clima) aponta que, sem o fortalecimento das medidas e políticas adotadas até o ano de 2020, haverá um aumento médio da temperatura global em 3,2°C. Por outro lado, considera que um aumento da temperatura global em 2°C já representa uma grave ameaça ao bem-estar dos seres humanos, trazendo prejuízos de diversas ordens. Isso demonstra que se ações não forem tomadas para combater as mudanças do clima, o planeta enfrentará eventos cada vez mais extremos³.

O principal instrumento internacional que busca combater os efeitos adversos do aquecimento global é a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberta para assinatura em junho de 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro.

² Intergovernmental Panel on Climate Change.

³ IPCC. *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*. Cambridge University Press: Cambridge e Nova Iorque, 2022. DOI: 10.1017/9781009157926

2.1 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é um tratado internacional que entrou em vigor no dia 21 de março de 1994 com o objetivo de estabilizar as concentrações de GEE “em um nível que evite interferências antropogênicas perigosas (induzidas pelo homem) no sistema climático”, em um prazo razoável para o fim de permitir que o meio ambiente se adapte, naturalmente, às mudanças climáticas, possibilitando o desenvolvimento econômico de maneira sustentável como forma de resguardar as futuras gerações. Ratificada por 197 países, o Brasil foi o primeiro a assinar o tratado, incorporado ao ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto n.º 2.652, de 1988⁴.

O preâmbulo da Convenção reconhece as mudanças climáticas e seus efeitos adversos como uma “preocupação comum da humanidade”, chamando atenção dos países para a necessidade de uma cooperação global, essencial para a manutenção equitativa e racional do meio ambiente e das formas de vida que nele habitam. Essa cooperação deve estar baseada no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, ou seja, deve se assentar no entendimento de que os países integrantes do tratado devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras com base na equidade e em conformidade com as suas respectivas capacidades. Partindo dessa premissa, a Convenção dividiu os países em dois grupos: países industrializados e desenvolvidos (Anexo I) e países não industrializados e em desenvolvimento (Não Anexo I)⁵.

O Anexo I inclui todos os países industrializados e membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a partir de 1992, além dos países considerados como economias em transição. O Anexo I possui, ainda, um subgrupo, denominado de Anexo II e formado pelas nações desenvolvidas da OCDE que constituem o Anexo I, com exceção das economias em transição. Todos os países do Anexo I se obrigam, aos termos da Convenção, a adotar políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima, além de se comprometer em prestar informações pormenorizadas sobre a adoção e execução de tais medidas, conforme dispõe o Artigo 4.2, alíneas (a) e (b). Os países desenvolvidos do Anexo I, pertencentes ao subgrupo Anexo II, ainda possuem compromissos de assistência financeira e transferência de tecnologia aos países em desenvolvimento para que possam reduzir suas emissões e se adaptar às mudanças do clima (Artigo 4.3, 4.4 e 4.5)⁶.

O Não Anexo I, por sua vez, é formado pelos países não industrializados e em desenvolvimento. Não possuem metas obrigatórias de redução perante a Convenção, porém podem assumir os mesmos compromissos previstos no Artigo 4.2, alíneas (a) e (b) de maneira voluntária, desde que informem os demais países signatários de sua intenção⁷.

Como se percebe, pautada no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, a Convenção-Quadro não dispõe sobre metas precisas para a redução das emissões de GEE, limitando-se a estabelecer diretrizes gerais e princípios basilares de um regime climático que será construído ao longo dos tempos. A estipulação de metas quantificadas, portanto, decorre de discussões posteriores. Nessa perspectiva, surge o Protocolo de Quioto, adotado em 1997 durante a Conferência das Partes⁸ (COP) realizada em Quioto, no Japão.

⁴ UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Nova Iorque, 1992, p. 4. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

⁵ UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Nova Iorque, 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

⁶ UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Nova Iorque, 1992, p. 13-14. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

⁷ UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Nova Iorque, 1992, p. 13. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

⁸ A Conferência das Partes, mais conhecida como COP, é o órgão supremo de tomada de decisão da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e se reúne anualmente desde 1995 para promover e garantir a implementação da Conven-

2.2 O Protocolo de Quioto

Desde a COP 1, realizada no ano de 1995, em Berlim, se discutia que os compromissos firmados na Convenção-Quadro não estavam sendo suficientes para alavancar a redução das emissões de gases de efeito estufa, especialmente no que se referia à adoção de políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar as mudanças do clima. Diante do reconhecimento de que seria necessária a adoção de um documento adicional capaz de operacionalizar a Convenção-Quadro, surgiu o Protocolo de Quioto, adotado em dezembro de 1997 durante a realização da COP 3. Ratificado por 192 Países, incluindo a União Europeia⁹, o Protocolo também foi aderido pelo Brasil, tendo sido incorporado no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto n.º 5.445 de 2005.

Apesar de ter sido adotado em 1997, o Protocolo somente entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, quando 55 Partes da Convenção-Quadro, responsáveis por, no mínimo, 55% das emissões totais de GEE, ratificaram o tratado. A principal exigência do Protocolo, em termos de obrigação de resultado, é que os países que compõem o Anexo I reduzam suas emissões de GEE em, no mínimo, 5% em relação aos níveis de 1990, no período compreendido entre os anos de 2008 e 2012, conforme se extrai do seu Artigo 3¹⁰.

Embora não tenha estabelecido metas obrigatórias para os países do Não Anexo I, o Protocolo reforçou a obrigação cooperativa das Partes signatárias no sentido de adotar medidas de mitigação e adaptação às mudanças do clima, devendo os países não industrializados e em desenvolvimento atingirem suas metas principalmente por meio da adoção de medidas nacionais¹¹. No esteio dessa disposição, o Brasil, durante a COP 15, realizada em 2009 em Copenhague, na Dinamarca, assumiu metas voluntárias de redução das suas emissões de GEE, posteriormente internalizadas pela Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei n.º 12.187/2009.

Assim como a Convenção-Quadro, o Protocolo munuiu-se de alguma flexibilidade com o propósito de diminuir as adversidades dos países no momento em que buscam reduzir as suas emissões. Nesse sentido, visando facilitar o cumprimento das metas relativas ao Anexo I, o Protocolo de Quioto estabeleceu uma lista de gases de efeito estufa que deveriam ser reduzidos, permitindo um decréscimo conjunto no período de compromisso acordado (2008-2012). Caso a redução fosse inferior à meta estabelecida, o Protocolo previa a complementação até seu alcance total em períodos subsequentes, mediante solicitação da Parte¹².

Durante o período de vigência do Protocolo (2008-2012), os esforços empreendidos para diminuir as emissões de gases de efeito estufa não foram suficientes. Com o Protocolo prestes a expirar em 2012, houve a necessidade de sua prorrogação. Nesse contexto, os países em desenvolvimento exerceram grande pressão pela manutenção do acordo, visando obrigar os países desenvolvidos e industrializados a assumirem suas responsabilidades históricas quanto às emissões de GEE.

Como resultado, os termos do Protocolo foram prorrogados pela Emenda de Doha, adotada em dezembro de 2012, durante a COP 18. Com isso, estabeleceu-se um segundo período de compromissos que se estendeu do ano de 2013 até 2020. O Artigo 3.1, que previa a meta de redução de 5%, foi alterado, fazendo

ção, por meio da adoção de instrumentos legais e decisões, incluindo arranjos institucionais e administrativos. UNFCCC. *Conference of the Parties (COP)*. Bonn, 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>. Acesso em: 17 mar. 2022.

⁹ UNFCCC. *What is the Kyoto Protocol?*. Bonn, 2022. Disponível em: https://unfccc.int/kyoto_protocol. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁰ UNFCCC. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Quioto, 1998, p. 3. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

¹¹ UNFCCC. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Quioto, 1998. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

¹² UNFCCC. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Quioto, 1998, p. 5. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

com que as Partes se comprometessem a reduzir as emissões em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990¹³.

Mesmo com um novo período em vigência, o alcance do Protocolo de Quioto foi considerado simbólico, dada a baixa adesão no segundo período de compromissos — o total de emissões dos países signatários representava menos de 13% das emissões globais agregadas, excluindo-se os grandes emissores como Estados Unidos, Japão, Canadá, Rússia e Nova Zelândia. Esses países recusaram-se a ratificar a Emenda alegando, dentre outros fatores, que países emergentes, como Índia, China e Brasil também deveriam ter metas obrigatórias de redução de GEE. A prorrogação do prazo de vigência foi, inclusive, criticada por especialistas e signatários que viam a necessidade de adoção de um novo tratado¹⁴.

O Brasil ratificou a Emenda de Doha e aceitou se submeter ao segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto em 13 de fevereiro de 2018. No entanto, a Emenda somente entraria em vigor no nonagésimo dia após depósito de aceitação da Emenda por pelo menos 3/4 dos países signatários, ou seja, 144 Partes. Em 2 de outubro de 2020, a Nigéria foi a 144ª nação signatária a aceitá-la, tendo a Emenda de Doha entrado em vigor somente em 31 de dezembro de 2020, um dia antes do final da vigência do Protocolo de Quioto¹⁵. Os países desenvolvidos alcançaram o objetivo do segundo período de compromissos e reduziram suas emissões em 25.3% até o ano de 2018, conforme dados publicados pela ONU Mudanças do Clima¹⁶, o que demonstra que a entrada em vigor da Emenda teve efeitos meramente simbólicos para dar o devido encerramento ao Protocolo de Quioto e boas-vindas ao Acordo de Paris, substituto aprovado para dar continuidade ao regime climático internacional ainda no ano de 2015.

2.3 O Acordo de Paris

O Acordo de Paris decorre de um dinâmico processo de construção do regime climático internacional.

Adotado em 12 de dezembro de 2015, durante a COP 21 em Paris, tem como objetivo reajustar as obrigações legais dos países signatários da Convenção-Quadro, substituindo o Protocolo de Quioto. Encontra-se em vigor desde 2016, tendo sido promulgado pelo Brasil em 05 de junho de 2017, por meio do Decreto n.º 9.073/2017.

Nesse processo de ajustes de obrigações, o Acordo busca acelerar as ações e intensificar os investimentos necessários para um futuro com baixas emissões de gases de efeito estufa. Nessa perspectiva, o tratado visa evitar que o aumento da temperatura do planeta ultrapasse 2°C, limitando-se, preferencialmente, a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais¹⁷.

Ressalta-se que o Acordo de Paris inaugura uma nova lógica no regime climático internacional ao afastar a imposição de metas obrigatórias de redução de GEE para os países industrializados, como fazia o Protocolo de Quioto. De forma diversa, todas as Partes do Acordo comprometem-se com uma meta de mitigação, adaptação e implementação em longo prazo, centrada nas Contribuições Nacionalmente Determinadas. Por meio da respectiva NDC, cada país determina sua contribuição para reduzir as emissões internas de

¹³ UNITED NATIONS. *Doha Amendment to the Kyoto Protocol*. Doha, 2012, p. 4. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/treaties/2012/12/20121217%2011-40%20am/cn.718.2012.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹⁴ MAYER, Benoît. *The Curious Fate of the Doha Amendment*. Blog of the European Journal of International Law. 2020. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/the-curious-fate-of-the-doha-amendment/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹⁵ UN TREATY COLLECTION. *Chapter XXVII: Environment - 7. c) Doha Amendment to the Kyoto Protocol*. 2020, p. 2. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXVII/XXVII-7-c.en.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹⁶ UNFCCC. *Kyoto's Second Phase Emission Reductions Achievable But Greater Ambition Needed*. Bonn, 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/news/kyoto-s-second-phase-emission-reductions-achievable-but-greater-ambition-needed>. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹⁷ UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. Paris, 2015, p. 3. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

gases de efeito estufa e as comunica em âmbito internacional para que as medidas sejam implementadas — o que deveria ocorrer a partir de 2021, período pós-Protocolo de Quioto¹⁸.

Assim, a escolha das metas juntamente ao Acordo, seja por parte de países desenvolvidos ou em desenvolvimento, passa a ser um processo voluntário, devendo refletir a capacidade de cada país no combate às mudanças do clima, sem, entretanto, se desprender do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas¹⁹. Cada país signatário deve elaborar, comunicar, manter e revisar sua Contribuição Nacionalmente Determinada, a qual deverá apresentar progressão e maior ambição em relação a cada uma de suas versões anteriores²⁰.

Em síntese, pode-se afirmar que o Acordo de Paris requer que as Partes signatárias reduzam suas emissões de GEE, mas deixa a critério de cada país a determinação de como essa contribuição ocorrerá. Essas metas, entretanto, devem ser justas, ambiciosas e progressivas, refletindo as respectivas capacidades de cada país²¹. Uma vez submetida, a NDC é de cumprimento obrigatório, devendo o país justificar-se caso descumpra uma meta apresentada, ainda que tal descumprimento não enseje uma punição perante o regime climático internacional²².

Nesse contexto, percebe-se que o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, sofre uma releitura em relação ao Acordo de Paris, passando a contar com a expressão “respectivas capacidades”²³. A releitura do princípio ocorre em razão do entendimento de que não é mais possível tratar alguns países em desenvolvimento, a exemplo da China, Índia e Brasil, como menos responsáveis por emissões de GEE do que países desenvolvidos. Além de emitirem mais do que muitas nações desenvolvidas, esses países possuem recursos para adotar medidas de mitigação e adaptação às mudanças do clima, diferentemente de outras nações em desenvolvimento, como Haiti e Tuvalu²⁴.

Com isso, verifica-se que a divisão proposta pela Convenção-Quadro e ratificada pelo Protocolo de Quioto — países desenvolvidos e países em desenvolvimento — deixa de ser binária, devendo ser consideradas as circunstâncias nacionais de cada uma das nações, ou seja, as obrigações assumidas devem considerar as “responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades à luz das circunstâncias nacionais”²⁵. Por outro lado, o princípio não deixa de reconhecer a responsabilidade histórica e as melhores condições financeiras dos países desenvolvidos, que devem tomar frente no combate às mudanças do clima e assumir obrigações diferenciadas, principalmente em relação ao repasse de recursos financeiros para os países em desenvolvimento²⁶.

Ainda que a NDC seja o principal mecanismo de implementação do Acordo de Paris, ela não é uma invenção do Acordo. Na COP 19, realizada em Varsóvia, no ano de 2013, criou-se a figura da Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada — iNDC²⁷, a fim de engajar os países na adoção de medidas de mi-

¹⁸ UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. Paris, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

¹⁹ *Common but Differentiated Responsibilities (CBDR)*.

²⁰ UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. Paris, 2015, p. 4. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

²¹ UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. Paris, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

²² LACLIMA; OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Acordo de Paris: um guia para os perplexos*. 2021, p. 14. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/09/Minimanual-Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.

²³ *Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (CBDR-RC)*.

²⁴ LACLIMA; OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Acordo de Paris: um guia para os perplexos*. 2021, p. 54. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/09/Minimanual-Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.

²⁵ *Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities in the light of different national circumstances (CBDR-RC+)*.

²⁶ UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. Paris, 2015, p. 13. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

²⁷ *Intended Nationally Determined Contributions*.

tigação e adaptação enquanto um novo acordo internacional foinegociado para dar continuidade ao regime climático²⁸, conforme mencionado previamente.

Por meio da Decisão 1/CP.19, os países signatários da Convenção-Quadro foram convidados a apresentar suas iNDCs até o ano de 2015. Com a possibilidade de considerar as circunstâncias nacionais para a proposição de metas próprias, o engajamento nesse processo foibastante expressivo. A respeito da assinatura do Acordo de Paris, em 2015, esses compromissos passaram a ser denominados de Contribuições Nacionalmente Determinadas, com a diferença de que, a partir de então, não mais representavam uma intenção (*intended*), mas uma obrigação assumida perante a comunidade internacional²⁹.

Conforme determina o Acordo de Paris, os países devem apresentar uma nova NDC a cada cinco anos, atentando para a necessidade de que haja uma progressão em relação à anterior, o que evidencia uma maior ambição em relação às suas metas climáticas. Nesse sentido, a Decisão 1/CP.21 da COP 21 reforçou a referida posição e requereu que os países que tivessem apresentado NDCs com prazos tendo como horizonte o ano de 2025 comunicassem uma nova NDC no ano de 2020, além de continuar a apresentar novas Contribuições a cada cinco anos, nos termos do Acordo³⁰.

3 As Contribuições Nacionalmente Determinadas brasileiras

O Brasil tem se mostrado ativo nas negociações climáticas desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em Estocolmo em 1972. Enquanto país em desenvolvimento e signatário do Protocolo de Quioto, adotou metas voluntárias de redução de GEE em 2009, internacionalizando-as por meio da Política Nacional sobre Mudança do Clima. O país também apresentou sua iNDC em 2015, quando assinou o Acordo de Paris, e mais tarde converteu sua intenção em obrigação quando ratificou o tratado em 2016, apresentando como Contribuição Nacionalmente Determinada o mesmo documento submetido previamente. Desde então, o país atualizou sua NDC por mais quatro vezes. Esses pontos serão analisados na presente seção.

3.1 A primeira Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira (2016, 2020, 2022 e 2023)

Em 28 de setembro de 2015, em discurso proferido pela então presidente Dilma Rousseff, na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, em Nova Iorque, o Brasil apresentou sua Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada, construída com participação da sociedade civil por meio de uma consulta nacional conduzida pelo Itamaraty em 2014³¹.

Em 21 de setembro de 2016, o governo brasileiro ratificou o Acordo de Paris e transformou sua iNDC em NDC, assumindo compromissos perante a comunidade internacional no combate às mudanças do clima. A NDC apresentada em 2016, que se limitou a reproduzir a versão pretendida, apontou que as políticas, medidas e ações para implementar a NDC brasileira seriam conduzidas com base na Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n.º 12.187/2009), no Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), na Lei do Siste-

²⁸ UNFCCC. *Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013 - Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*. Varsóvia, 2014, p. 4. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

²⁹ LACLIMA; OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Acordo de Paris: um guia para os perplexos*. 2021, p. 58. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/09/Minimanual-Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.

³⁰ UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. Paris, 2015, p. 26. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

³¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Entenda melhor a iNDC do Brasil*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/noticias-principais/414-entenda-melhor-a-indc-do-brasil>. Acesso em: 7 abr. 2022.

ma Nacional de Unidades de Conservação (Lei n.º 9.985/2000), além de outros documentos relacionados aos referidos instrumentos normativos³².

Dentre os compromissos assumidos, destacam-se as medidas de mitigação e adaptação³³, além dos meios de implementação³⁴. Considerando-se a proposta de mitigação, a NDC brasileira estabeleceu compromisso de reduzir 37% das emissões de gases de efeito estufa até 2025, tendo como base o ano de 2005. Em um horizonte mais amplo, o país apontou como meta a redução de 43% de suas emissões até o ano de 2030. Em termos de intensidade de emissões, isso corresponderia a uma redução aproximada de 66% das emissões de GEE por unidade do PIB até 2025 e de 75% até 2030³⁵.

A NDC ainda previu algumas medidas adicionais que poderiam ajudar o Brasil a cumprir sua meta de mitigação, considerando, particularmente, os setores estratégicos. No setor de energia, por exemplo, a NDC brasileira buscou promover, na matriz energética, o aumento da participação de bioenergia sustentável e o incremento de aproximadamente 45% de energias renováveis até 2030³⁶.

Já no setor florestal e de Mudança do Uso da Terra (MUT), o país comprometeu-se a eliminar o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030, compensando as emissões de GEE provenientes de supressão legal da vegetação. A NDC também indicou como meta o fortalecimento do cumprimento do Código Florestal em todas as esferas da federação, o aumento de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, e o reflorestamento de 12 milhões de hectares de florestas até 2030³⁷.

No setor agrícola, por sua vez, o Brasil assumiu o compromisso de estabelecer o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono, mais conhecido como Plano ABC, como principal estratégia para o desenvolvimento sustentável da agricultura, com vistas a possibilitar a restauração de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas e o aumento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (ILPF) até 2030. Considerando o setor industrial, a NDC brasileira de 2016 apontou como objetivo a promoção de novas tecnologias limpas e, no que tange ao setor de transportes, indicou que promoveria medidas de melhoria na infraestrutura e no transporte público em áreas urbanas³⁸.

De forma mais genérica, o Brasil reconheceu em sua NDC que a questão climática deve permear diversos e importantes setores da sociedade, uma vez que ela é transversal, o que evidencia a necessidade e importância do engajamento de governos locais para a adoção de medidas de combate às mudanças do clima.

³² BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

³³ As medidas de mitigação buscam minimizar os impactos das mudanças climáticas através de meios que efetivem a redução de gases de efeito estufa. As medidas de adaptação, por sua vez, se referem ao ajuste da natureza ou dos seres humanos em face das reações climáticas ou seus efeitos por meio da moderação dos danos ou da exploração de oportunidades benéficas. MAY, Peter H; VINHA, Valéria da. Adaptação às mudanças climáticas no Brasil: o papel do investimento privado. *Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 229-246, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 abr. 2022.

³⁴ BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015, p. 1. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

³⁵ BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015, p. 1-2. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

³⁶ BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015, p. 3-4. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

³⁷ BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015, p. 3. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

³⁸ BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015, p. 4. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

O país, ainda, afirmou que as ações de mitigação propostas eram condizentes com o objetivo de limitação do aumento da temperatura terrestre em 2°C, estabelecido no Acordo de Paris, assim como equivalentes às Contribuições dos países desenvolvidos com maior responsabilidade histórica pela mudança do clima, razão pela qual a NDC brasileira deveria ser considerada ambiciosa³⁹.

Em sua NDC, além da mitigação, o Brasil também se comprometeu com medidas de adaptação, consideradas essenciais para a promoção e o fortalecimento da resiliência, reduzindo os riscos da população, principalmente dos mais vulneráveis, assim como dos sistemas criados ou naturais⁴⁰. Nesse âmbito, o país tem como referência o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), elaborado em consonância com a já existente Política Nacional sobre Mudança do Clima (2009). Instituído em 10 de maio de 2016, o PNA tem como objetivos: promover a gestão e redução do risco associado à mudança do clima, evitar perdas e danos, e construir instrumentos que permitam a adaptação dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura. O Plano, que considera 11 setores⁴¹, abarca 24 metas e 136 diretrizes, incluindo estratégias transversais e setoriais, que intentam a estruturação de bases institucionais, metodológicas e científicas para reduzir e gerir os riscos relacionados à mudança do clima⁴².

Apesar de ser o principal instrumento de concretização das medidas de adaptação propostas na NDC brasileira, desde o ano 2016, apenas um relatório de monitoramento do Plano foi publicado⁴³. Dessa maneira, não é possível precisar quais metas e diretrizes setoriais estão sendo efetivamente cumpridas. O próprio relatório é lacônico nesse sentido, chegando a afirmar que houve “alguma ação correspondente implementada”, sem especificá-la. Talvez porque muitas das ações contempladas pelo PNA são ainda indicadas como em fase de mapeamento⁴⁴.

Por fim, a NDC de 2016 versou sobre os meios de implementação, ou seja, questões atinentes a recursos financeiros, desenvolvimento e transferência de tecnologia e capacitação. O documento apontou que, para implementar os seus compromissos, o Brasil poderia demandar apoio e cooperação de países desenvolvidos, ainda que sua atuação não estivesse condicionada ao apoio internacional⁴⁵. Ao assim dispor, o país reconheceu que a ajuda de países desenvolvidos era importante, não deixando de afirmar que a implementação da Contribuição brasileira deveria ocorrer de forma independente, somando-se os esforços nacionais.

A Decisão 1/CP.21 da COP 21 definiu que os países que previssem prazos para o ano de 2025 deveriam apresentar uma nova NDC até o final de 2020, o Brasil apresentou, em 08 de dezembro de 2020, uma carta de justificativas acompanhada do que se referiu como sua “nova primeira Contribuição Nacionalmente Determinada”. Esse documento substituiu a NDC de 2016, atualmente arquivada.

³⁹ BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

⁴⁰ BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015, p. 3. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

⁴¹ Os onze setores abordados pelo PNA são: Agricultura; Biodiversidade e Ecossistemas; Gestão de Risco de Desastres Naturais; Indústria e Mineração; Infraestrutura; Povos e Populações Vulneráveis; Recursos Hídricos; Saúde; Segurança Alimentar e Nutricional; e Zona Costeira. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima*. Sumário Executivo. Brasília, 2016, p. 10. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/Documents/Parties/Brazil%20PNA%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

⁴² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima*. Sumário Executivo. Brasília, 2016, p. 10. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/Documents/Parties/Brazil%20PNA%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

⁴³ Nesse sentido, cf. <http://adaptaclima.mma.gov.br/implementacao-e-monitoramento>.

⁴⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima*. Sumário Executivo. Brasília, 2016, p. 10. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/Documents/Parties/Brazil%20PNA%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

⁴⁵ BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

A carta de justificativa teve como objetivo amenizar as impressões da nova NDC - que possui apenas duas metas de mitigação. A primeira dessas metas limita-se a confirmar o compromisso de redução de emissões de GEE assumido em 2015 - 37% até 2025 e 43% até 2030. Embora a meta se mantenha em termos percentuais, uma alteração metodológica trouxe variações negativas que permitem que o país aumente suas emissões ao invés de reduzi-las. Isso porque a quantidade real que o país pode emitir varia de acordo com as bases de emissão apresentadas para o ano de 2005. Quanto maior as emissões para o ano-base, maior a quantidade que o país poderá emitir de acordo com os percentuais estabelecidos na NDC. A primeira NDC adotou um número absoluto de redução em relação ao ano-base com base no Segundo Inventário Nacional de Emissões-2,1 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente ($GtCO_2e$)⁴⁶. A NDC de 2020, por sua vez, adotou o Terceiro Inventário de Emissões, que definiu as emissões para o ano de 2005 em $2,84GtCO_2e$ ⁴⁷.

Seguindo esse raciocínio, a NDC de 2016 tinha como teto a emissão de $1,3 GtCO_2e$ em 2025, e $1,2 GtCO_2e$ em 2030, correspondendo a reduções de 37% e 43% respectivamente, com base no nível de emissões em 2005, que foi de $2,1 GtCO_2e$ ⁴⁸. A NDC de 2020, por outro lado, baseada em números do Terceiro Inventário Nacional, eleva as emissões líquidas⁴⁹ de GEE referentes ao ano-base de 2005 para $2,84GtCO_2e$, consequentemente aumentando o teto de emissões, para os anos de 2025 e 2030, para $1,79 GtCO_2e$ e $1,62 GtCO_2e$, respectivamente⁵⁰.

Com a mudança de parâmetros, tendo como base o Terceiro Inventário Nacional, o PNUMA prevê um aumento anual das emissões brasileiras de, aproximadamente, 300 milhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente ($MtCO_2e$), o que representa um retrocesso das suas metas climáticas perante a comunidade internacional⁵¹. A mudança de metodologia é aceita, porém, o Brasil deveria ter elevado a sua meta para que houvesse uma compensação, em clara observância ao compromisso de progressividade⁵², anteriormente analisado.

Nessa perspectiva, o relatório sobre a Lacuna de Emissões do PNUMA foi o primeiro documento oficial de um órgão das Nações Unidas a rejeitar a afirmação brasileira de que a NDC de 2020 seria mais avançada e ambiciosa do que a de 2016. Nesse mesmo documento, o PNUMA apontou o Brasil como o único país integrante do G20⁵³ a submeter Contribuições que levam ao aumento absoluto de emissões, conforme se verifica na tabela abaixo. Também havia sido observado um retrocesso nas metas climáticas do México, ainda que com um aumento marginal ($14 MtCO_2e$ anuais), já que poderia ser visto como uma consequência

⁴⁶ Com base na métrica GWP-100, IPCC AR5.

⁴⁷ UNEP. *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*. Nairóbi, 2021. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/36990>. Acesso em: 8 abr. 2022.

⁴⁸ BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015, p. 2. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

⁴⁹ As emissões líquidas resultam do desconto das remoções de dióxido de carbono (sequestro de carbono) da atmosfera em decorrência de alterações do uso da terra, como o crescimento de florestas secundárias e a manutenção de florestas em áreas protegidas e terras indígenas. POTENZA, Renata Fragozo et al. *Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2020*. SEEG, 2021, p. 8. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁵⁰ UNTERSTELL, Natalie; MARTINS, Nathália. *NDC do Brasil: Avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022*. Nota Técnica. Rio de Janeiro, Brasil. TALANOIA, 2022, p. 5. Disponível em: www.institutotalanoia.org/documentos.

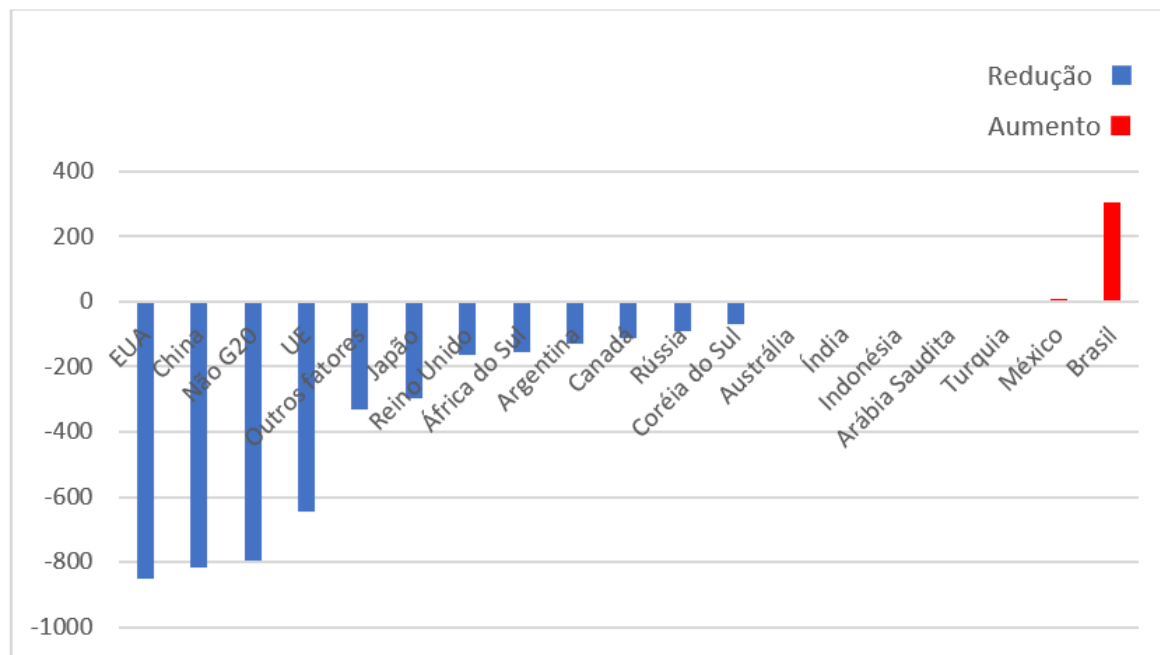
⁵¹ UNEP. *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*. Nairóbi, 2021. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/36990>. Acesso em: 8 abr. 2022.

⁵² OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *NDC e “pedalada” de carbono: como o Brasil reduziu a ambição de suas metas no Acordo de Paris*. 2020, p. 3. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/ANA%CC%81LISE-NDC-1012FINAL.pdf>. Acesso em 11 abr. 2022.

⁵³ O G20 é uma organização que reúne os presidentes dos Bancos Centrais e os ministros da Economia de dezenove países e da União Europeia. Juntos eles representam 80% da economia global. Os membros do G20 são Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, República da Coreia, Federação Russa, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos e União Europeia. G20. *About the G20*. Jakarta, 2021. Disponível em: <https://g20.org/about-the-g20/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

da alteração no padrão das emissões do país⁵⁴. Entretanto, a proposta foi suspensa pela Justiça mexicana em março de 2021 em decorrência de uma ação ajuizada pelo *Greenpeace* que questionava a validade da atualização da NDC por ser insuficiente aos objetivos do Acordo de Paris⁵⁵.

Gráfico 1 – estimativa do PNUMA sobre o impacto dos compromissos dos países do G20 para 2030 com base nas NDCs anteriores



Fonte: adaptado de UNEP, 2021.

O relatório indica que o impacto da redução para os membros do G20, considerando seus compromissos de redução atualizados (NDCs ou não) em relação às NDCs anteriores, é de, aproximadamente, 3 GtCO₂e para 2030. Até outubro de 2021, seis membros do G20 haviam formalmente submetido novas NDCs com compromissos mais ambiciosos: Argentina, Canadá, União Europeia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos. A redução conjunta desse grupo é de 2.1 GtCO₂e e se comparada com suas contribuições anteriores. Por outro lado, as submissões atualizadas do Brasil e do México levam ao aumento de 300 MtCO₂e de emissões, fazendo com que a redução das emissões globais de NDCs atualizadas do G20 seja de 1.8 GtCO₂e. Em relação aos países do grupo, o Brasil foi o único a apresentar um aumento absoluto em relação às suas emissões⁵⁶.

Em face do retrocesso apresentado pelo Brasil em sua primeira meta, o relatório do PNUMA recomenda que o país adote políticas e medidas mais fortes para atingir o que foi proposto na NDC de 2016, a Contribuição mais ambiciosa proposta até o momento. Com isso, tem-se mais uma evidência de que o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente não reconhece a NDC de 2020 como avanço⁵⁷.

Em se tratando da segunda e última meta de mitigação apresentada na NDC de 2020, indicativa e de longo prazo, o Brasil se comprometeu a atingir uma neutralidade em carbono⁵⁸ até o ano de 2060, ou seja,

⁵⁴ UNEP. *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*. Nairóbi, 2021. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/36990>. Acesso em: 8 abr. 2022.

⁵⁵ UN CLIMATE SUMMIT. *Country snapshots: Mexico*. 2021. Disponível em: <https://unclimatesummit.org/climate-diplomacy-snapshots/mexico/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁵⁶ UNEP. *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*. Nairóbi, 2021, p. 18. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/36990>. Acesso em: 8 abr. 2022.

⁵⁷ UNEP. *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*. Nairóbi, 2021. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/36990>. Acesso em: 8 abr. 2022.

⁵⁸ A neutralidade em carbono se dá com a remoção de gases de dióxido de carbono da atmosfera. Para tanto, é necessário reduzir

anular suas emissões líquidas. Para tanto, o país assinala que dependerá do funcionamento dos mercados de carbono estabelecidos no Acordo de Paris, não descartando, inclusive, a adoção de uma meta de longo prazo mais ambiciosa, desde que os mecanismos de mercado funcionem⁵⁹. Percebe-se, assim, que o Brasil condiciona o cumprimento de sua própria meta a fatores externos que fogem por completo do seu controle, evidenciando que o país não assume um compromisso perante a comunidade internacional, mas apresenta, simplesmente, uma intenção, mesmo não tendo a NDC um caráter provisório.

Convém relembrar que a NDC de 2016, ao tratar dos meios de implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil, o fez com autonomia, sem condicioná-los a qualquer fator externo. No texto da NDC de 2020, por sua vez, percebe-se, claramente, o estabelecimento de condições para o cumprimento da proposta brasileira. Como exemplo, cita-se a importância dada ao mercado de carbono no âmbito do Programa Floresta+⁶⁰ para subsidiar investimentos de conservação de florestas, além da indicação brasileira de que o país passaria a requerer anualmente, a partir de 2021, US\$ 10 bilhões de dólares ao Mecanismo Financeiro da Convenção para promover a conservação da sua vegetação nativa em vários biomas. De acordo com o documento, o Brasil levará em conta o aporte financeiro recebido para, eventualmente, considerar uma meta de longo termo mais ambiciosa no que tange à neutralidade em carbono, prevista para 2060⁶¹.

Por fim, a NDC de 2020 não aponta as medidas adicionais que a NDC de 2016 dispunha para auxiliar o Brasil a alcançar suas metas de mitigação, a exemplo do aumento da participação de bioenergia sustentável e o reflorestamento de 12 milhões de hectares de florestas até 2030. Tampouco trata de adaptação, medidas consideradas em 2016 como uma das principais formas para combater as mudanças do clima dada sua importância na redução de riscos e vulnerabilidades, além de promover a resiliência, especialmente dos mais vulneráveis.

Apesar dos aspectos ressaltados, o Brasil afirma que, mesmo sendo um país em desenvolvimento e de industrialização tardia, propõe metas ambiciosas em relação aos outros países que integram o Acordo de Paris, inclusive em relação àquelas apresentadas em 2016, o que demonstraria a sua disposição em combater as mudanças climáticas⁶². Nesse contexto, é importante lembrar que o Acordo de Paris parte da premissa de que cada NDC deve representar uma evolução em relação à anterior. Com metas claramente menos ambiciosas, o Brasil apresentou sua nova NDC como sendo a primeira, e não como uma mera e inadequada revisão da NDC submetida em 2016. Dessa maneira, o país conseguiu burlar a premissa do Acordo, fazendo com que a NDC de 2020 fosse aceita pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, mesmo com seus retrocessos.

O Artigo 13 do Acordo de Paris indica que as Partes devem reportar regularmente suas emissões e seu progresso na implementação e alcance de suas NDCs. As NDCs estão sujeitas a uma revisão por um comitê técnico, que pode averiguar a evolução das Contribuições. Nesse sentido, uma falha em apresentar progresso nas NDCs pode levar a uma revisão pelo comitê, que possui uma natureza que facilita em vez de punir.

todas as emissões derivadas de ações antrópicas mais próximo de zero. Depois disso, as emissões de GEE restantes seriam equilibradas com uma quantidade equivalente de remoção de carbono, como por exemplo a restauração de florestas. LEVIN, Kelly; DAVIS, Chantal. *O que significa gerar as emissões líquidas?*. WRI Brasil. 2019. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/noticias/o-que-significar-emissoes-liquidas-respondemos-6-duvidas-frequentes>. Acesso em: 17 abr. 2022.

⁵⁹ BRASIL. *Paris Agreement: Nationally Determined Contribution (NDC)*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Brazil%20First%20NDC%20%28Updated%20submission%29.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

⁶⁰ O Programa Floresta+ foi instituído por meio da Portaria nº 288, de 2 de julho de 2020 e visa fomentar “o mercado privado de pagamentos por serviços ambientais em áreas mantidas com cobertura de vegetação nativa; e a articulação de políticas públicas de conservação e proteção da vegetação nativa e de mudança do clima”. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais Floresta+*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/florestamais/ProgramaFloresta.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

⁶¹ BRASIL. *Paris Agreement: Nationally Determined Contribution (NDC)*. Brasília, 2020, p. 9. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Brazil%20First%20NDC%20%28Updated%20submission%29.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

⁶² BRASIL. *Paris Agreement: Nationally Determined Contribution (NDC)*. Brasília, 2020, p. 7-9. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Brazil%20First%20NDC%20%28Updated%20submission%29.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

Assim, caso um país falhe em implementar e apresentar progressões na sua NDC, a revisão do comitê deverá apresentar pontos a serem melhorados na Contribuição, considerando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas⁶³. Uma revisão dessa natureza não foi realizada na NDC brasileira, mas os retrocessos apresentados em 2020 não foram bem recepcionados por especialistas e pelo PNUMA. Assim, o Brasil resolveu atualizar sua NDC novamente no ano de 2022.

Entre os dias 31 de outubro e 21 de novembro de 2022, realizou-se a 26ª Conferência das Partes em Glasgow, no Reino Unido. Além de ter sido palco da negociação das NDCs, a COP 26 também focou nas finanças com o intuito de arrecadar o dobro dos US\$ 100 bilhões de dólares de ajuda internacional já previstos no Acordo de Paris, além de destacar a necessidade de regulamentação dos mecanismos que são capazes de permitir a implementação das medidas propostas à luz do Acordo.

Visando melhorar sua imagem perante a comunidade internacional e se recuperar das críticas que recebeu com a apresentação da NDC de 2020, o Brasil assumiu novos compromissos na COP 26. Por meio do discurso do então Ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, o Brasil se comprometeu a reduzir 43% das emissões de GEE até 2025, e 50% até 2030, além de mencionar a estratégia para o combate do desmatamento ilegal até o ano de 2028, medida que já estava prevista na NDC de 2016. No discurso, o país ainda adiantou o prazo para alcance da neutralidade de carbono, previsto na NDC de 2020, para 2050. O país também assinou o *Global Methane Pledge*, se comprometendo a reduzir 30% das suas emissões de metano até 2030⁶⁴.

A declaração brasileira indicou que o país atualizaria sua NDC de acordo com as promessas realizadas na ocasião. Assim, no dia 7 de abril de 2022, o Brasil depositou a terceira atualização de sua Contribuição Nacionalmente Determinada, juntamente ao registro de submissões da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, tornando sem efeito a NDC de 2020, atualmente arquivada com a NDC de 2016.

Na NDC apresentada em 2022, o Brasil se comprometeu em reduzir 37% das suas emissões até 2025, e 50% até 2030, com base nos níveis de 2005 apresentados pelo Quarto Inventário de Emissões. A meta de neutralidade de carbono foi adiantada em dez anos, em comparação à NDC anterior, estabelecendo prazo para o ano de 2050. Em trecho sobre ambição, o país ainda menciona o combate e a eliminação do desmatamento ilegal até 2028, apesar de não mencionar se tal medida se aplica a todos os biomas ou se somente à Amazônia⁶⁵. As medidas adicionais para ajudar no cumprimento das metas de mitigação presentes na NDC de 2016, a exemplo da recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas, continuaram de lado e não voltaram a integrar este compromisso.

Por outro lado, a abordagem sobre medidas de adaptação, não mencionada em 2020, retornou ao compromisso. Com isso, reconheceu-se a necessidade de reforçar o gerenciamento dos recursos hídricos, a diversificação das fontes de energia, o desenvolvimento de novas estratégias na agricultura para garantir segurança alimentar e planos urbanos de adaptação para assegurar a resiliência da população e de infraestrutura, baseando-se no segundo ciclo do Plano Nacional de Adaptação e contando com a ajuda do sistema Adapta Brasil, desenvolvido para fornecer informação para melhor entender os impactos da mudança do clima no Brasil⁶⁶.

A respeito do posicionamento financeiro do Brasil, independente no ano de 2016 e suplicante no ano de 2020, a NDC de 2022 indica que o país buscará atingir as metas por meio de medidas nacionais a serem

⁶³ BRASIL. *Paris Agreement: Nationally Determined Contribution (NDC)*. Brasília, 2020, p. 18. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Brazil%20First%20NDC%20-%20Updated%20submission%29.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

⁶⁴ UNFCCC. *Brazil - High-level Segment Statement COP 26*. Bonn, 2021. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BRAZIL_cop26cmp16cma3_HLS_EN.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁶⁵ BRASIL. *Paris Agreement: Nationally Determined Contribution (NDC)*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20FINAL%20-%20PDF.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

⁶⁶ BRASIL. *Paris Agreement: Nationally Determined Contribution (NDC)*. Brasília, 2022, p. 1-4. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20FINAL%20-%20PDF.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022. ASIL, 2022.

coordenadas e implementadas pelo Governo Federal, apesar de não desconsiderar a possibilidade de utilizar mecanismos financeiros da Convenção-Quadro para reforçar medidas brasileiras, voltando a se referir ao Artigo 6 do Acordo de Paris. A referência ao requerimento anual de US\$ 10 bilhões de dólares, que vinculava o cumprimento de medidas ao auxílio financeiro externo, deixou de fazer parte do texto.

Novamente o Brasil aponta, de maneira expressa, que sua NDC é uma das mais ambiciosas do mundo e que estaria alinhada com o objetivo do Acordo de Paris de impedir que a temperatura global não ultrapasse 1,5°C⁶⁷. Isso porque possui metas para os anos de 2025 e 2030, sendo a de 2030 13% maior que a de 2025. Entretanto, destaca-se a quantidade de emissões para o ano de 2005, considerando o Quarto Inventário Nacional, foi de 2,56 GtCO₂e⁶⁸. Novamente, o Brasil elevou o percentual de sua meta de mitigação, mas parte de uma base de emissões mais alta, o que possibilita que emita mais, conforme se indica na tabela abaixo.

Tabela 1 – Teto de emissões de GEE conforme atualizações das NDCs brasileiras

	NDC 2016	NDC 2020	NDC 2022
Valor base de emissões para o ano de 2005 em GtCO ₂ e	2,10 2º Inventário Nacional	2,84 3º Inventário Nacional	2,56 4º Inventário Nacional
Teto de emissões para 2025 em GtCO ₂ e	1,32 -37%	1,79 -37%	1,61 -37%
Teto de emissões para 2030 em GtCO ₂ e	1,20 -43%	1,62 -43%	1,28 -50%

Fonte: UNTERSTELL; MARTINS, 2022.

Conforme as informações supracitadas, a NDC de 2016 estabeleceu como teto de emissões 1,32GtCO₂e para 2025, e 1,20 GtCO₂e para o ano de 2030, o que corresponde a uma redução de 37% e 43%, respectivamente. A NDC atualizada no ano de 2022, apesar de apresentar um maior percentual de redução para o ano de 2030, ainda permite que o país tenha um teto de emissões maior do que em 2016 — 1,61 GtCO₂e em 2025 e 1,28 GtCO₂e em 2030. Embora a “pedalada” não seja tão grande como aquela de 2020, a atualização de 2022 continua apresentando retrocessos em relação a sua versão original, com um aumento de 314 MtCO₂e em relação ao nível de emissões permitido para 2025 e de 81MtCO₂e para o ano de 2030⁶⁹.

De acordo com o Unterstell e Martins⁷⁰, a NDC de 2022, para ao menos se igualar a NDC de 2016, deveria apresentar percentuais de redução de 49% para 2025 e 53% para 2030. Por outro lado, para ter uma Contribuição mais ambiciosa e progressiva em conformidade com as premissas do Acordo de Paris, os percentuais deveriam ser ainda mais elevados, já que se busca uma evolução a cada atualização. A NDC de 2022 também não internalizou compromissos vinculantes de redução de metano em 30% até o final da década, conforme assinatura do *GlobalMethanePledge* na COP 26.

⁶⁷ BRASIL. *Paris Agreement*: Nationally Determined Contribution (NDC). Brasília, 2022, p. 9. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

⁶⁸ UNTERSTELL, Natalie; MARTINS, Nathália. *NDC do Brasil: Avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022*. Nota Técnica. Rio de Janeiro. TALANOIA, 2022, p. 5. Disponível em: www.institutotalanoia.org/documentos.

⁶⁹ UNTERSTELL, Natalie; MARTINS, Nathália. *NDC do Brasil: Avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022*. Nota Técnica. Rio de Janeiro. TALANOIA, 2022, p. 2. Disponível em: www.institutotalanoia.org/documentos. Acesso em: 18 jul. 2022.

⁷⁰ UNTERSTELL, Natalie; MARTINS, Nathália. *NDC do Brasil: Avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022*. Nota Técnica. Rio de Janeiro. TALANOIA, 2022, p. 11. Disponível em: www.institutotalanoia.org/documentos. Acesso em: 18 jul. 2022.

Diante dos retrocessos verificados nos anos de 2020 e 2022, a NDC brasileira foi atualizada por uma terceira vez, no ano de 2023, se tornando a última versão da primeira Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil. Em 5 de junho de 2023, foi estabelecido o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima que tinha, dentre as suas atribuições, o dever de elaborar e acompanhar a implementação das NDCs apresentadas pelo Brasil. Em 14 de setembro do mesmo ano, o Comitê determinou, por meio da Resolução n.º 5, de 14 de setembro de 2023, que o Brasil deveria retomar a ambição da NDC apresentada no ano de 2016, considerando como limite de emissões os valores absolutos de 1,32 GtCO para 2025 e 1,20 GtCO para 2030. Adotando esses números como meta de redução de emissões de gases de efeito estufa, em 3 de novembro de 2023, o Brasil atualizou e depositou sua Contribuição Nacional Determinada, pela quarta vez, juntamente à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, tornando sem efeito a atualização anterior.

Na atualização de 2023, ao buscar limitar suas emissões aos valores absolutos propostos, o Brasil intenta reduzir em 48,4% até 2025 e 53,1% até 2030 suas emissões de GEE, e retoma a ambição prevista na sua primeira NDC. Ao invés de trazer atenção para os percentuais mais elevados em comparação com a NDC de 2016 (37% e 43% para os anos de 2025 e 2030, respectivamente), o Brasil agora estabelece, de maneira expressa, um teto de emissões baseado em valores absolutos. Logo, o país opta por uma meta de “redução absoluta para a economia como um todo”⁷¹ e parte de números específicos de redução de gases de efeito estufa. Ao estabelecer valores absolutos, adota o mesmo teto de emissões estipulado na NDC de 2016, retomando sua ambição original. De acordo com o Instituto Talanoa, essa abordagem parece eliminar a possibilidade de “pedaladas climáticas” e afasta a falsa percepção de progresso em razão de ajustes percentuais⁷².

A Contribuição de 2023 ainda estabelece que o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima revisará a Política Nacional sobre Mudança do Clima e seus planos setoriais de mitigação e adaptação, incluindo a regulamentação do mercado de carbono brasileiro. O documento continua a incluir medidas de adaptação entre suas prioridades climáticas, afirmando que o Brasil irá desenvolver uma Estratégia Nacional de Adaptação e quatorze planos setoriais ou temáticos. Destaca-se o foco específico para adaptação na agricultura, uma vez que o governo brasileiro entende ser primordial a adoção de ações de adaptação nesse setor para enfrentar os efeitos negativos das mudanças climáticas⁷³.

O país reiterou o objetivo de zerar suas emissões líquidas até 2050, mesmo não tendo apresentado uma estratégia que estabeleça metas para o cumprimento desse objetivo de longo prazo. Também reiterou o compromisso de combater o desmatamento ilegal em todos os biomas brasileiros até 2030, e cada um deles terá seu próprio Plano de Ação, com base no Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAM) recentemente retomado pelo Governo Federal. Ademais, o Brasil comprometeu-se a apresentar uma NDC atualizada em 2025, a partir dos resultados do Balanço Global de 2023. No entanto, oportuno mencionar que o compromisso de reduzir as suas emissões de metano, assinado pelo país na COP 26, novamente ficou de fora da NDC.

Medidas adicionais como o aumento do uso de biocombustíveis e a implementação do Plano ABC no setor da agricultura também estão presentes no atual compromisso. Porém, as metas específicas de reflorestamento e percentual de aumento de energias renováveis no Brasil, dispostas na NDC de 2016, não voltaram a compor a atualização de 2023, reforçando a inobservância brasileira em relação ao ideal de progressividade⁷⁴.

⁷¹ BRASIL. *Federative Republic of Brazil Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement under the UNFCCC*. Brasília, 2023, p. 3. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC%202023%20adjustment.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

⁷² TALANOA. *NDC brasileira com metas corrigidas para 2025 e 2030*. Nota Técnica 4. Rio de Janeiro, p. 3. Disponível em: https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2023/11/Diagramacao_Serie-NDC-brasileira-4.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

⁷³ BRASIL. *Federative Republic of Brazil Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement under the UNFCCC*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC%202023%20adjustment.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

⁷⁴ BRASIL. *Federative Republic of Brazil Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement under the UNFCCC*. Brasília,

No que tange à questão dos meios de implementação, a NDC brasileira se apresenta como “incondicional”, não vinculando o cumprimento das metas de mitigação e adaptação apresentadas a fatores e financiamento externos. No entanto, o documento entende ser bem-vindo e complementar o apoio de países desenvolvidos, assim como iniciativas de cooperação Sul-Sul⁷⁵.

Além de melhorar a transparência de seus compromissos, evitar imprecisões ao adotar valores absolutos de redução de GEE, ressaltar a importância de medidas de adaptação e não vincular o cumprimento das metas brasileiras a financiamento e fatores externos, a NDC de 2023 retoma a ambição da sua primeira versão, o que indica que as questões climáticas voltaram a ser um ponto de interesse e ação para o governo. No entanto, mesmo não apresentando retrocessos quando comparada com as atualizações de 2020 e 2022, verifica-se que não há aumento de ambição do compromisso brasileiro, que permanece no mesmo patamar daquele apresentado há quase uma década.

3.2 A segunda Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira (2024)

Antecipando o ciclo de atualização quinquenal previsto pelo Acordo de Paris, o Brasil submeteu sua segunda Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil à UNFCCC em 14 de novembro de 2024. A atual Contribuição mantém os limites de emissões para 2025 e 2030 propostos em 2023, mas amplia o horizonte temporal das metas de emissão brasileiras até 2035 e introduz um sistema de “meta em banda” (teto de emissões entre 0,85 e 1,05 GtCO₂e para 2035) que envolve todos os setores da economia, além de reforçar o compromisso com a neutralidade climática até 2050⁷⁶.

A segunda NDC brasileira estabelece uma meta de redução líquida de emissões entre 59% e 67% até 2035, em comparação com os níveis de 2005, correspondendo a um volume máximo de emissões na faixa entre 0,85 e 1,05 GtCO₂e. Essa abordagem em forma de banda é justificada pelas incertezas tecnológicas e econômicas e reflete uma tentativa de conciliar flexibilidade com previsibilidade⁷⁷. A meta de mitigação-proposta em 2023 previa emissões de 1,32 GtCO₂e em 2025 e 1,20 GtCO₂e em 2030, o que representava uma redução de aproximadamente 100 milhões de toneladas de CO₂ equivalente ao longo de cinco anos. Na proposta de 2024, para o período de 2030 a 2035, o Brasil propõe uma redução mais significativa, variando entre 150 milhões de toneladas, caso adote o teto de 1,05 GtCO₂e, e 350 milhões de toneladas, caso adote o limite de 0,85 GtCO₂e.⁷⁸ Apesar de apresentar progresso formal, permanece o debate acerca da maior ambição possível, especialmente em relação à consistência com o limite de aumento de temperatura em 1,5°C previsto pelo Acordo de Paris⁷⁹.

Ocorre que nenhuma das faixas de emissão propostas pelo Brasil em sua segunda NDC está de acordo com a recomendação do Balanço Global para reduzir 60% das emissões de GEE em relação a 2019. Quando ajustadas para os níveis base de 2019, as novas metas do Brasil representariam uma redução de 39% a

2023. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC%202023%20adjustment.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

⁷⁵ BRASIL. *Federative Republic of Brazil Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement under the UNFCCC*. Brasília, 2023, p. 9. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC%202023%20adjustment.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

⁷⁶ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. *Brasil entrega à ONU nova NDC alinhada ao Acordo de Paris*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/10/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris>. Acesso em: 19 jun. 2025.

⁷⁷ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *A NDC do Brasil: Determinação nacional em contribuir e transformar*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf/>.

⁷⁸ <https://www.wribrasil.org.br/noticias/nova-ndc-do-brasil-o-que-meta-revela-sobre-transicao-da-economia>. Acesso em: 19 jun. 2025.

⁷⁹ OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Breve análise da segunda NDC do Brasil*. 2024. Disponível em: <https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2024/11/BREVE-ANALISE-DA-SEGUNDA-NDC-DO-BRASIL-1.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

50%⁸⁰. Portanto, apesar de apresentar progresso em relação a sua primeira NDC, o país não apresenta sua máxima ambição. Essa lacuna revela uma dissonância entre o discurso de liderança climática e a prática concreta de alinhamento com a meta de 1,5°C, especialmente considerando o potencial do Brasil em promover cortes mais expressivos, sobretudo no setor de uso da terra. Além disso, ao optar por uma meta em formato de banda, o Brasil introduz um grau adicional de incerteza quanto à sua contribuição real, abrindo margem para acomodar compromissos menos rigorosos dentro do limite superior (1,05 GtCO₂e), o que contraria o princípio da progressividade e máxima ambição do Acordo de Paris.

Pela primeira vez, o Brasil manifestou em sua NDC a intenção de utilizar mecanismos de cooperação internacional previstos no Artigo 6 do Acordo de Paris, por meio da transferência internacional de resultados de mitigação. Isso significa que caso o país atinja o limite superior da meta para 2035 (1,05 GtCO₂e), qualquer redução adicional de emissões poderia ser comercializada ou transferida a outros países para auxiliar no cumprimento de suas próprias metas climáticas⁸¹. Essa estratégia de compensação pode contribuir para que o Brasil se aproxime do limite inferior de sua meta de emissões (0,85 GtCO₂e). No entanto, ela não deve substituir a redução efetiva das emissões domésticas. O uso de mecanismos de compensação deve ser complementar e subsidiário, garantindo que o esforço principal continue sendo a mitigação direta dentro do território nacional⁸².

Por outro lado, medidas de adaptação às mudanças do clima ganharam um papel de destaque jamais visto até então. A NDC dedica uma seção específica à adaptação, explicitando sua relevância e priorização. Contudo, não apresenta metas concretas, apenas objetivos e diretrizes mais amplos. Apesar de reforçar o compromisso com a adaptação por meio de instrumentos importantes, como a plataforma AdaptaBrasil, a ausência de objetivos mensuráveis prejudica a capacidade de monitoramento e avaliação, elemento crucial para garantir alinhamento com a Meta Global de Adaptação⁸³.

Quanto aos meios de implementação, a NDC traz uma arquitetura financeira que trata de forma ampla das fontes de financiamento, instrumentos econômicos, cooperação internacional, tecnologia e capacitação institucional necessários para atingir suas metas climáticas. Não fica claro, no entanto, como esses diferentes mecanismos irão financiar as diferentes medidas de adaptação e mitigação do Brasil. O Plano Clima, que é o instrumento de coordenação que contera os planos setoriais de mitigação e adaptação, com ações e medidas específicas para o alcance das metas propostas, deverá abordar também questões específicas de financiamento⁸⁴.

O combate ao desmatamento e a restauração florestal são colocados como pontos fundamentais para o compromisso climático brasileiro de reduzir suas emissões, zerar o desmatamento ilegal até 2030 e atingir o objetivo de neutralidade climática em 2050. No entanto, o teto de emissões de 1,20 GtCO₂e para 2030 que ficou inalterado na nova NDC, permite um nível significativo de emissões líquidas e, portanto, não exige

⁸⁰ TALANOVA. *NDC do Brasil detalha políticas climáticas; meta para 2035 mira acessar mercados internacionais de carbono*. 2024. Disponível em: <https://institutotalanova.org/wp-content/uploads/2024/11/NDC-Reacao-Portugues-20241113.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

⁸¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *A NDC do Brasil: Determinação nacional em contribuir e transformar*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf/>.

<https://www.wribrasil.org.br/noticias/nova-ndc-do-brasil-o-que-meta-revela-sobre-transicao-da-economia>. Acesso em: 19 jun. 2025.

⁸² TALANOVA. *NDC do Brasil detalha políticas climáticas; meta para 2035 mira acessar mercados internacionais de carbono*. 2024. Disponível em: <https://institutotalanova.org/wp-content/uploads/2024/11/NDC-Reacao-Portugues-20241113.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

⁸³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *A NDC do Brasil: Determinação nacional em contribuir e transformar*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf/>.

WRI BRASIL. *Nova NDC do Brasil: o que a meta revela sobre a transição da economia*. 2025. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/nova-ndc-do-brasil-o-que-meta-revela-sobre-transicao-da-economia>. Acesso em: 19 jun. 2025.

⁸⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *A NDC do Brasil: Determinação nacional em contribuir e transformar*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf/>.

necessariamente o desmatamento ilegal zero como condição para cumprimento da meta de mitigação brasileira, o que compromete a coerência entre o discurso político e a ambição climática efetiva.

Entre tantas promessas, cumpre ainda destacar que o Brasil se compromete com a transição dos combustíveis fósseis nos sistemas de energia, de maneira justa, ordenada e equitativa⁸⁵, mesmo não apresentando qual caminho levará a essa transição, especialmente quanto à exploração de combustíveis fósseis em áreas sensíveis como a Amazônia.

Apesar de a segunda NDC brasileira apresentar elementos claros de progressividade formal no que tange sua meta de mitigação para 2035, ainda não representa a máxima ambição do Brasil, considerando sua capacidade de corte de emissões. Por outro lado, a atual NDC demonstra maior robustez nos elementos de adaptação e meios de implementação, que deverão ser especificados no Plano Clima para que se possa adotar medidas concretas e implementar de maneira efetiva políticas setoriais. Todavia, a convergência entre progressividade formal e ambição material dependerá, em grande medida, da capacidade do Estado brasileiro de consolidar mecanismos de governança climática multisetorial e de resistir a retrocessos no campo da política ambiental.

4 A ideia de progressividade e máxima ambição nas Contribuições Nacionalmente Determinadas brasileiras

A ideia de progressividade, que objetiva evitar retrocessos indesejados em relação às metas climáticas previamente estabelecidas, e de maior ambição climática possível, considerando as respectivas capacidades de cada nação, podem ser observadas de maneira expressa no Artigo 4.3 do Acordo de Paris, nos seguintes termos:

cada contribuição nacionalmente determinada sucessiva das Partes representará uma progressão além da então vigente contribuição nacionalmente determinada da Parte e expressa a sua maior ambição possível, refletindo suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, tendo em conta as diferentes circunstâncias nacionais⁸⁶.

Com o objetivo de prevenir a interferência humana perigosa no sistema climático e fortalecer as ações de combate ao aquecimento global, o Acordo propõe-se a empreender esforços no sentido de manter a temperatura da Terra abaixo dos 2°C, limitando-a, preferencialmente, a 1,5°C. Nesse contexto, uma redução na ambição da Contribuição Nacionalmente Determinada estaria em conflito com o objetivo principal do Acordo de Paris e suas “expectativas normativas”, assim como apontam Rajamani e Brunnée⁸⁷.

Nesse mesmo sentido, ressaltando a importância de incentivar os objetivos de longo prazo, propostos pelo Acordo de Paris, Philippi⁸⁸ menciona que foi estabelecido um mecanismo de ambição progressiva para a elaboração das NDCs. Segundo tal mecanismo, aponta a autora, “cada nova NDC a ser apresentada deve representar uma progressão em relação à contribuição anterior e pode ser ajustada a qualquer momento pelo país que o propôs no sentido de aumentar seu nível de ambição”.

De fato, o Artigo 4.3 estabelece a expectativa de que a NDC de cada Parte será sucessiva e progredirá além da NDC atual, refletindo esforços reais para a determinação de metas mais ambiciosas. Os princípios

⁸⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *A NDC do Brasil: Determinação nacional em contribuir e transformar*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf/>.

⁸⁶ UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. Paris, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

⁸⁷ RAJAMANI, Lavanya; BRUNNÉE, Jutta. The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement, *Journal of Environmental Law*, Oxford, n. 29, 2017, p. 543. DOI: 10.1093/jel/eqx024

⁸⁸ PHILIPPI, Mariana Gmach. *Recuperação energética de resíduos sólidos no âmbito da Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira*. 2022. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022. p. 55.

da progressão e da maior ambição possível, que surgiram com o próprio Acordo de Paris, têm sido interpretados como um padrão de cuidado e diligência que visam possibilitar a construção de um regime climático internacional ousado e rigoroso. Sobretudo diante de um contexto de urgência climática, as NDCs são, juntamente as estratégias nacionais, instrumentos relevantes na consecução das metas estabelecidas⁸⁹, de forma que a “integridade, a razão e o espírito do Acordo de Paris dependem do movimento para frente”⁹⁰.

Diante do exposto, verifica-se que qualquer proposição que venha a reduzir os níveis dos compromissos já apresentados pela Parte em NDCs anteriores ou que não represente sua máxima ambição possível inaugura um retrocesso e, como consequência, afasta-se da ideia de progressividade presente no Acordo de Paris, impactando, negativamente, a construção eficaz do regime climático internacional.

No caso brasileiro, observou-se que o compromisso divulgado em 2020 representou um menor grau de ambição em comparação à proposta de 2016, possibilitando, dentre outros aspectos, um aumento das emissões de gases de efeito estufa. Também nesse sentido, Nusdeu, Stoppe e Broetto⁹¹ apontam que as críticas à versão da NDC apresentada pelo Brasil em 2020 podem ser condensadas em dois aspectos principais: a baixa ambição do país e a possibilidade prática de uma elevação das suas emissões de GEE. Além desses dois aspectos, entretanto, cumpre lembrar que a NDC de 2020 omitiu uma informação importante, presente na sua versão anterior: a declaração expressa de que a implementação das suas metas e objetivos independeria de qualquer aporte internacional. Nessa seara, Phillipi⁹² destaca que, ao omitir tal declaração, o país criou um cenário de imprecisão, não deixando claro se as metas assumidas seriam de fato cumpridas na ausência financeira de apoio internacional.

No que tange ao compromisso apresentado em 2022, já diante das críticas nacionais e internacionais em face da NDC de 2020, constatou-se que a ideia de progressividade também não foi observada. Embora o aumento das emissões tenha sido reduzido em comparação à NDC de 2020, a meta estabelecida pelo Brasil permaneceu sendo menos ambiciosa do que aquela apresentada em 2016, ou seja, na versão original. Diferentemente da anterior (2020), todavia, a NDC de 2022 não condicionou o cumprimento das suas metas e obrigações a existência de apoio internacional—apesar de não desconsiderar a possibilidade de utilizar mecanismos financeiros da Convenção-Quadro para reforçar as medidas brasileiras, conforme já mencionado previamente.

A última atualização da primeira Contribuição Nacionalmente Determinada retoma a ambição climática da NDC de 2016, voltando a discutir medidas de adaptação e desvinculando o cumprimento dos compromissos brasileiros de iniciativas e financiamento externos. Apesar de contornar os retrocessos apresentados nas NDCs de 2020 e 2022, as contribuições apresentadas em 2023 não podem ser consideradas um progresso, pois permaneceram nos mesmos níveis de 2016.

Embora tivesse a oportunidade de revisar suas metas anteriores ao submeter sua segunda NDC em 2024, o Brasil optou por manter inalteradas as metas de emissões para 2025 e 2030, limitando-se a introduzir uma nova meta para 2035. Apesar de representar um avanço formal em relação à sua primeira NDC, a proposta carece de ambição substancial. A meta para 2035 foi estruturada sob um modelo de banda, com valores que variam entre 0,85 e 1,05 GtCO₂e, o que dilui a previsibilidade do compromisso climático nacional e enfraquece o sinal político de liderança. Essa abordagem contradiz o princípio da progressividade e do mais

⁸⁹ VOIGT, Christina; FERREIRA, Felipe. ‘Dynamic Differentiation’: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement, *Transnational Environmental Law*, Cambridge, v. 5, ed. 2, 2016. DOI: 10.1017/S2047102516000212

⁹⁰ RAJAMANI, Lavanya; BRUNNÉE, Jutta. The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement, *Journal of Environmental Law*, Oxford, n. 29, 2017, p. 545. DOI: 10.1093/jel/eqx024

⁹¹ NUSDEU, Ana Maria de Oliveira; STOPPE, Thais de Castro; BROETTO, Valeriana Augusta. *Litigância Climática e Políticas para o Clima: possibilidades no cenário brasileiro*. In: LEITE, José Rubens Morato; CADEDON-CAPVILLE, Fernanda; DUTRA, Tônia. (org). *Geodireito, Justiça Climática e Ecológica: perspectiva para a América Latina*. São Paulo: O Direito por um Planeta Verde, 2022, p. 204-205.

⁹² PHILIPPI, Mariana Gmach. *Recuperação energética de resíduos sólidos no âmbito da Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira*. 2022. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022. p. 153.

elevado nível de ambição. Ao manter metas anteriores e introduzir margens de flexibilidade que acomodam emissões elevadas, o Brasil perde a oportunidade de demonstrar sua capacidade real de liderar ações climáticas, sobretudo em setores como uso da terra, em que poderia alcançar reduções mais expressivas.

Nesse contexto, a ideia de progressividade no Acordo de Paris se revela ainda mais ampla do que o ideal de não retrocesso. O princípio da proibição do retrocesso ou de não regressão invoca a ideia de irreversibilidade “na medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente”, conforme aponta Prieur⁹³. O referido princípio, portanto, impede a adoção de medidas deliberadamente regressivas e injustificadas, capazes de causar desequilíbrios ecológicos — o que o Brasil inquestionavelmente fez por meio das atualizações de 2020 e 2022. Já os princípios da maior ambição possível e progressão estabelecem uma necessária elevação do nível dos esforços das Partes envolvidas, com base na sua verdadeira capacidade. Não basta não retroceder ou mesmo estagnar, é preciso avançar.

Cria-se, desse modo, a expectativa de que as Partes farão o possível para que a NDC de seu país reflita sua maior ambição em consonância com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, considerando suas respectivas capacidades e circunstâncias nacionais⁹⁴. Assim, a progressão significa que cada Contribuição Nacionalmente Determinada sucessiva terá de ir além das suas versões anteriores, elevando de forma contínua o nível de ambição até o limite máximo das capacidades nacionais — um processo no qual o Brasil vem falhando repetidamente, ao manter metas estáticas ou flexibilizadas que não refletem sua maior ambição possível.

5 Considerações finais

A trajetória das Contribuições Nacionalmente Determinadas brasileiras evidencia uma relação turbulenta com o princípio da progressividade consagrado no Acordo de Paris. Desde sua proposição inicial em 2016, o Brasil teve a oportunidade de demonstrar liderança climática ao apresentar metas claras, valores absolutos de emissões e ações concretas de mitigação e adaptação. No entanto, esse compromisso foi comprometido com as atualizações subsequentes da mesma primeira Contribuição Nacionalmente Determinada, especialmente em 2020 e 2022, que reduziram o grau de ambição por meio da alteração da base de cálculo e da exclusão de elementos essenciais como metas de desmatamento e medidas adicionais de mitigação. Esses retrocessos configuraram não apenas um enfraquecimento do protagonismo internacional do Brasil, mas também um desvio dos objetivos pactuados no Acordo de Paris, colocando o país na contramão do esforço coletivo para limitar o aquecimento global a 1,5°C.

A submissão da segunda NDC brasileira em 2024, embora corrija parte dos danos das atualizações anteriores ao manter os tetos absolutos de emissões para 2025 e 2030, não representa, ainda, um avanço real em termos da maior ambição possível. Ao introduzir uma meta para 2035 com valores que variam entre 0,85 e 1,05 GtCO₂e, a NDC aposta em um modelo de metas em banda, que, apesar de proporcionar certa flexibilidade, dilui a previsibilidade do compromisso e fragiliza o sinal político de liderança climática. Embora o valor mínimo da faixa represente um esforço significativo, a possibilidade de adotar o valor máximo compromete a efetividade climática do compromisso. Tal escolha, ao não assegurar um alinhamento com as recomendações do Balanço Global, revela que o Brasil ainda não está expressando sua maior ambição possível. Portanto, os méritos da NDC de 2024 permanecem mais no plano formal do que material. A ausência de revisão das metas para 2025 e 2030, mesmo diante da possibilidade concreta de superá-las, frustra

⁹³ PRIEUR, Michel. *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. In: SENADO FEDERAL. *Princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Brasília, DF, 2012, p. 14.

⁹⁴ VOIGT, Christina; FERREIRA, Felipe. ‘Dynamic Differentiation’: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement, *Transnational Environmental Law*, Cambridge, v. 5, ed. 2, 2016, p. 295-296. DOI: 10.1017/S2047102516000212

a expectativa de uma progressividade real. Do mesmo modo, a indefinição de metas vinculantes para setores estratégicos, a incompatibilidade das metas de mitigação com a proposta de alcance de desmatamento ilegal zero até 2030 e a falta de detalhamento sobre a transição energética dificultam a operacionalização da ambição climática.

Diante disso, o Brasil segue aquém do espírito e da letra do Acordo de Paris. A progressividade exige mais do que o retorno a uma ambição passada: requer evolução constante, que represente a maior ambição possível à luz da capacidade de um país, além de coerência entre discurso e prática, e compromisso político com o futuro climático global. Para que surta efeitos alinhados à meta de limitação de aumento da temperatura terrestre a 1,5°C, a NDC brasileira precisa ser apresentada como um instrumento vivo, orientado por metas transparentes, monitoráveis e alinhados com a ciência do clima. A convergência entre progressividade formal e ambição material dependerá, em grande medida, da capacidade do Estado brasileiro de consolidar mecanismos de governança climática multissetorial e de resistir a retrocessos no campo da política ambiental.

Referências

BRASIL. *Federative Republic of Brazil Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement under the UNFCCC*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC%202023%20adjustment.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. *Paris Agreement: Nationally Determined Contribution (NDC)*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. *Paris Agreement: Nationally Determined Contribution (NDC)*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Brazil%20First%20NDC%20%28Updated%20submission%29.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. *Intended Nationally Determined Contribution: Towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

IPCC. *ClimateChange 2022: MitigationofClimateChange*. Cambridge University Press: Cambridge e Nova Iorque, 2022. DOI: 10.1017/9781009157926

G20. *Aboutthe G20*. Jakarta, 2021. Disponível em: <https://g20.org/about-the-g20/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

LACLIMA; OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Acordo de Paris: um guia para os perplexos*. 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/09/Minimanual-Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.

LEVIN, Kelly; DAVIS, Chantal. *O que significa zerar as emissões líquidas?*. WRI Brasil. 2019. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/noticias/o-que-significa-zerar-emissoes-liquidas-respondemos-6-duvidas-frequentes>. Acesso em: 17 abr. 2022.

MAY, Peter H; VINHA, Valéria da. Adaptação às mudanças climáticas no Brasil: o papel do investimento privado. *Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 229-246, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 abr. 2022.

MAYER, Benoit. *The Curious Fate of the Doha Amendment*. Blog of the European Journal of International Law. 2020. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/the-curious-fate-of-the-doha-amendment/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. *Brasil entrega à ONU nova NDC alinhada ao Acordo de Paris*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/10/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris>. Acesso em: 19 jun. 2025.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *A NDC do Brasil: Determinação nacional em contribuir e transformar*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais Floresta+*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/florestamais/ProgramaFloresta.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *Entenda melhor a iNDC do Brasil*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/noticias-principais/414-entenda-melhor-a-indc-do-brasil>. Acesso em: 7 abr. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima*. Sumário Executivo. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/Documents/Parties/Brazil%20PNA%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira; STOPPE, Thais de Castro; BROETTO, Valeriana Augusta. Litigância Climática e Políticas para o Clima: possibilidades no cenário brasileiro. In: LEITE, José Rubens Morato; CADEDON-CAPVILLE Fernanda; DUTRA Tônia. (org.). *Geodireito, Justiça Climática e Ecológica*: perspectiva para a América Latina. São Paulo: O Direito por um Planeta Verde, 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Breve análise da segunda NDC do Brasil*. 2024. Disponível em: <https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2024/11/BREVE-ANALISE-DA-SEGUNDA-NDC-DO-BRASIL-1.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *NDC e “pedalada” de carbono: como o Brasil reduziu a ambição de suas metas no Acordo de Paris*. 2020. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/ANA%CC%81LISE-NDC-1012FINAL.pdf>. Acesso em 11 abr. 2022.

PHILIPPI, Mariana Gmach. *Recuperação energética de resíduos sólidos no âmbito da Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira*. 2022. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022.

POTENZA, Renata Fragozoet al. *Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2020*. SEEG, 2021. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

PRIEUR, Michel. *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. In: SENADO FEDERAL. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. Brasília, DF, p. 11-55, 2012.

RAJAMANI, Lavanya; BRUNNÉE, Jutta. The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement, *Journal of Environmental Law*, Oxford, n. 29, p. 537-551, 2017, DOI: 10.1093/jel/eqx024

TALANOA. *NDC do Brasil detalha políticas climáticas; meta para 2035 mira acessar mercados internacionais de carbono*. 2024. Disponível em: <https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2024/11/NDC-Reacao-Portugues-20241113.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

TALANOA. *NDC brasileira com metas corrigidas para 2025 e 2030*. Nota Técnica 4. Rio de Janeiro, p. 3. Disponível em: https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2023/11/Diagramacao_Serie-NDC-brasileira-4.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

UNEP. *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*. Nairobi, 2021. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/36990>. Acesso em: 8 abr. 2022.

UNFCCC. *Conference of the Parties (COP)*. Bonn, 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>. Acesso em: 17 mar. 2022.

UNFCCC. *What is the Kyoto Protocol?*. Bonn, 2022. Disponível em: https://unfccc.int/kyoto_protocol. Acesso em: 15 mar. 2022.

UNFCCC. *Brazil - High-level Segment Statement COP 26*. Bonn, 2021. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BRAZIL_cop26cmp16cma3_HLS_EN.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

UNFCCC. *Kyoto's Second Phase Emission Reductions Achievable But Greater Ambition Needed*. Bonn, 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/news/kyoto-s-second-phase-emission-reductions-achievable-but-greater-ambition-needed>. Acesso em: 18 jul. 2022.

UNFCCC. *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015 - Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session*. Paris, 2016. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>. Acesso em: 13 mar. 2022.

UNFCCC. *Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013 - Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*. Varsóvia, 2014. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

UNTERSTELL, Natalie; MARTINS, Nathália. *NDC do Brasil: Avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022*. Nota Técnica. Rio de Janeiro. TALANOA, 2022. Disponível em: www.institutotalanoa.org/documentos. Acesso em: 18 jul. 2022.

UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. Paris, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

UNITED NATIONS. *Doha Amendment to the Kyoto Protocol*. Doha, 2012. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/treaties/2012/12/20121217%2011-40%20am/cn.718.2012.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

UNITED NATIONS. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Quioto, 1998. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Nova Iorque, 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

UN CLIMATE SUMMIT. *Country snapshots: Mexico*. 2021. Disponível em: <https://unclimatesummit.org/climate-diplomacy-snapshots/mexico/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

UN TREATY COLLECTION. *Chapter XXVII: Environment - 7. c) Doha Amendment to the Kyoto Protocol*. 2020. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXVII/XXVII-7-c.en.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

VOIGT, Christina; FERREIRA, Felipe. 'Dynamic Differentiation': The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement, *Transnational Environmental Law*, Cambridge, v. 5, ed. 2, p. 285-303, 2016. DOI: 10.1017/S2047102516000212

WRI BRASIL. *Nova NDC do Brasil: o que a meta revela sobre a transição da economia*. 2025. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/nova-ndc-do-brasil-o-que-meta-revela-sobre-transicao-da-economia>. Acesso em: 19 jun. 2025.

The logo for CEUB (Centro de Estudos Urbanos e Regionais) is displayed in a stylized white font on a dark red background. The letters 'C', 'E', and 'U' are large and bold, with the 'B' being smaller and positioned to the right. The 'B' has a unique shape with a vertical bar on its left side.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white, multi-story building with a distinctive architectural style, including a large, curved, cantilevered section. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is visible. The background shows a clear blue sky with some clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Internationalization of public policies in the Northeast:

subnational leadership and the role of international relations

Internacionalização de políticas públicas no Nordeste:

protagonismo subnacional e o papel das relações internacionais

Eliane Superti

Romberg de Sá Gondim

Amanda Pereira Arrigo

Raquel Gonçalves Dantas

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Internationalization of public policies in the Northeast: subnational leadership and the role of international relations*

Internacionalização de políticas públicas no Nordeste: protagonismo subnacional e o papel das relações internacionais

Eliane Superti**

Romberg de Sá Gondim***

Amanda Pereira Arrigo****

Raquel Gonçalves Dantas*****

* Recebido em 07/02/2023

Aprovado em 24/06/2024

** Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1992 -1995), mestrado (1996-1998) e doutorado (2000-2004) em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos e pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (2011). Atualmente sou professora adjunta IV da Universidade Federal do Amapá. Tenho experiência docente na área e sub áreas de Sociologia e Ciência Política, atuando, com publicações e projetos aprovados, principalmente nos seguintes temas: Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico na Fronteira Amazônica (Edital Pró Defesa - 2008), Pagamento de Serviços Ecossistêmicos na Amazônia (Edital do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento - IRD\FR-2013), Formação do Estado Moderno no Brasil e Cidadania. Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Sociais, Cultura e Cidadania e Vice Coordenadora do Observatório do Platô das Guianas, Vice Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas. Possui 14 anos de experiência no magistério superior, 8 anos na pós-graduação e 10 anos na área de administração de IES. <https://orcid.org/0000-0003-2620-1401>. E-mail: esupert@gmail.com.

*** Pesquisador de Iniciação Científica das Relações Internacionais na Universidade da Paraíba Extensionista do IDEF/UFPB. E-mail: begsagondim@gmail.com.

**** Pesquisadora de Iniciação Científica das Relações Internacionais na Universidade de Brasília. Extensionista do IDEF/UFPB. E-mail: amanda_arrigo@hotmail.com.

***** Pesquisadora de Iniciação Científica das Relações Internacionais na Universidade da Paraíba Extensionista do IDEF/UFPB. E-mail: dantasgraquel@gmail.com.

Abstract

Since the 1990s, the international diffusion of public policies (PP) has garnered increasing attention in the global academic literature, particularly for its ability to concretely reveal the extent of international relations (IR) influence on the development of local policies. However, this field of study remains underexplored in Brazil, especially when focusing on subnational governments in peripheral regions. This article aims to contribute to this discussion by investigating two key questions: Are state governments in Brazil's Northeast taking a leading role in the internationalization of public policies? And what is the current state of PP diffusion research in Brazil, particularly concerning the contribution of IR? The research was conducted in synergy with teaching and extension activities, employing a methodological approach that combined snowball sampling, interviews, and a systematic literature review. The findings indicate modest growth in the field, with limited IR involvement, while state governments emerge as key actors in the adoption and transfer of public policies. Additionally, the study identifies the active participation of research institutions in the Northeast in the analysis of PP internationalization.

Keywords: international diffusion of public policies; Brazilian Northeastern states; state of the art of scientific production; mapping of internationalized public policies.

Resumo

Desde a década de 1990, a difusão internacional de políticas públicas (PP) tem atraído crescente atenção na literatura internacional, especialmente por sua capacidade de revelar a concretamente a extensão da influência das relações internacionais (RI) no desenvolvimento de políticas locais. No entanto, esse campo de estudo ainda é pouco explorado no Brasil, particularmente quando se trata de governos subnacionais em áreas periféricas. Este artigo

busca contribuir para essa discussão, investigando duas questões centrais: os governos estaduais do Nordeste brasileiro estão assumindo um papel de destaque na internacionalização de políticas públicas? E como se encontra o campo de difusão de PP na pesquisa brasileira, especialmente no que diz respeito à contribuição das RI? A pesquisa foi desenvolvida em sinergia com atividades de ensino e extensão, utilizando uma abordagem metodológica que combinou a técnica da bola de neve, entrevistas e uma revisão sistemática da literatura. Os resultados indicam um crescimento modesto do campo, com uma presença limitada de RI, enquanto os governos estaduais emergem como protagonistas na adoção e transferência de políticas públicas. Além disso, o estudo identifica a participação ativa de instituições de pesquisa do Nordeste na análise da internacionalização de PP.

Palavras-chave: difusão internacional de políticas públicas; Estados do Nordeste Brasileiro; estado da arte da produção científica; mapeamento de políticas públicas internacionalizadas.

1 Introduction

The influence of external actors and context in the scope of domestic public policies (PP) has been increasingly recognized by analysts.¹ However, the concrete hint of how this influence is established is a debate under construction. The processes of globalization, with their political advances and retreats, interdependence, and international cooperation for development, form the background in which national and subnational governments, international organizations (IO), and other agents encourage and execute the movement of exchange of experiences, institutional models, and knowledge, causing PP to overflow the borders of states² and become internationalized. The study of this movement, known generically as policy diffusion, is a relevant field to explain patterns and motivations that lead governments to emulate, to accept conditionalities to implement policies and to seek learning from successful cases.³ As well as to understand why governments strive to diffuse their own policies.⁴

Despite the relevance, the discussion on the processes of internationalization of public policies in their various modalities — transference, diffusion, and circulation being the most common⁵ — is recent in Brazil. According to Porto de Oliveira and Faria⁶, it gained breath from 2011 and is still incipient. The authors reach these conclusions based on the systematic survey they conducted up to 2016 on national databases for indexing articles, theses and dissertations (I&D). The little presence of International Relations (IR), too, draws attention in this survey. Both for being a debate in which the international level has great relevance and for the necessary reflection on the influences of agents and transnational contexts throughout the PP cycle. The initial stage of the discussion became even more evident when, when detailing the results found,

¹ FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

² CAMPBELL, J. L. *Institutional change and globalization*. New Jersey: Princeton University Press, 2004. GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.

³ GILARDI, F. Four ways we can improve policy diffusion research. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 16, n. 1, p. 8-21, 2016. DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000. CONSTANTINE, J.; SHANKLAND, A. From policy transfer to mutual learning: political recognition, power and process in the emerging landscape of international development cooperation. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 99-122, 2017.

⁴ TOWNS, A. Norms and social hierarchies: understanding international policy diffusion “from below”. *International Organization*, v. 66, n. 2, p. 179-209, 2012. MENEZES, H.; VIEIRA, M. Explaining Brazil as a rising state, 2003-2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument. *Journal of International Relations and Development*, v. 25, p. 107-128, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41268-021-00217-z>.

⁵ COELHO, D. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas públicas. In: FARIA, C. A. P. de; COELHO, D.; SILVA, S. J. da. *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: Editora da UFABC, 2016.

⁶ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CbB-WTR5VHXVmHyFCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

we identified that the analysis of the performance of subnational entities in regions outside the large centers is practically absent, as will be demonstrated in the second section of this study.

These findings added to the interest in promoting the deepening of the dialogue between the field of PP and IR in the analysis of state policies in the northeast region inspired us to organize research and extension actions, articulated with teaching strategy, to explore the theme. The guiding questions were: Have the state governments of the northeastern region of Brazil been playing a leading role and have they been the stage of experiences of internationalization of public policies? What is the state of the art of the field of diffusion of PP in Brazilian research and how has IR participated in this field? This study shows consolidated results in three main efforts to answer these questions: First, the extension/training course in Public Policies and International Diffusion organized through the Observatory of Decentralized Internationalization in Focus⁷. Second, the update until 2021 and expansion of the scope of the survey on the state of the art of the diffusion field carried out by Porto de Oliveira and Faria⁸. Finally, the mapping of implemented or running public policies led by states in northeastern Brazil that have undergone internationalization processes.

The study is thus organized into three parts in addition to this introduction and the final considerations. In the first section we present the teaching strategy for the collective construction of research and extension in the theme. In the second section, we detail the diagnosis, as well as its updating and expansion, of the field of internationalization of public policies in Brazilian research. The third part was intended to explain the snowball sampling, the results achieved with its application and the exposure of the mapped internationalized PP.

2 The collective construction in the integration between extension and research: the course of public policies and international diffusion

Being extension students of the IDeF, whose focus is the performance and international cooperation of states and municipalities and their local developments, the questioning of how the influence of international actors and arenas in the construction and implementation of public policies constantly permeated the debates, but was not at the center of the discussion. To centralize the theme, without abandoning the understanding of the means, strategies, and motivations that led subnational entities to paradiplomatic actions, we decided to approach and adjust our conceptual lenses and search engines to give greater relevance to the “trips of public policies”⁹ implementing a new section in the IDeF.

The initial intention was to identify the actions of internationalization of public policies with the protagonism of the Northeast, the region of emphasis of the observatory. Thus, it was necessary to train extension students for work, establish dialogue with public and private managers, discuss with experts about the phenomenon, and establish a methodology of qualified search for data and information. To meet these needs, the strategy adopted was to develop and offer the extension/training course — Public Policies and International Diffusion — in online format. And, concomitantly and integrated into the course, develop the process of preparation and execution of the research. That is, we encompass extension and research in

⁷ IDeF is an observatory maintained as an extension project of the International Relations Department by the Federal University of Paraíba.

⁸ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CcB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

⁹ OLIVEIRA, O. P. de; SARAIVA, C.; SAKAI, R. *Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional*. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020.

a teaching strategy. The inseparable promotion of teaching, research, and extension is not exactly a novelty for university teaching, although its practice is still a challenge.

The boldness of the course lay in the fact that its educational objectives were not limited to promoting the reflection of literature and exchange of experiences to build a common framework for understanding PP. But using the experience of managers, the creativity of students and the scientific maturation of researchers to collectively develop, throughout the course, the methodology for mapping PP and applying it, bringing their findings as material for analysis and debate of the course itself.

The course¹⁰ was free, held from June to October 2021 and featured a coordination team, which also conducted the research, and a small support team. Initially there were 50 vacancies. However, the great demand and the expectation of evasion considering the virtual modality, led us to expand to 70 vacancies that were distributed between public and private managers (30) — it is worth mentioning the interest of managers of non-governmental organizations (NGOs) and the participation of managers outside the northeast region — undergraduate and graduate students (30) — from five universities in different regions of the country — and observatory extension students (10).

The execution schedule and the topics dealt with in the course considered the research execution needs. In addition to the online meetings, the course-takers were invited to participate through written answers to specific questions proposed by the coordination team. In this intense dynamic, it was possible to elaborate the theoretical outline of the research. The debates were valuable in the collective construction of the fundamental elements of investigation (theme, problem, and objectives).

Based on the theme — Protagonism of the Northeastern States in the Internationalization of Public Policies — we delimited that the mapping would be about the PP of the state entities of the region, without addressing the municipalities, considering the limits of time and personnel. The clipping of PP was, succinctly, defined as intentional guidelines for coping with a public problem that involves political action.¹¹ In its final format, the guiding question of the investigation action was: What public policies led by the states of northeastern Brazil were internationalized? In addition, did the processes involve international organizations? Which is the direction (import/export) of the processes? The general objective was to map the public policies led by the northeastern states that went through an internationalization process and we delimited three specific ones: identify the participation of international organizations; understand, according to the specialized literature, the mechanisms used in the mapped processes; and diagnose the field of internationalization of public policies in Brazilian research, regarding the northeast and the insertion of IR in this field. The latter objective was included when the progress of discussions in the course and in the mapping made significant absences and limitations in the national literature on the phenomenon explicit.

The first research hypothesis, which started from the preconceived idea that the northeast would be an importing region of public policies, with the mediation of OI, with a well-defined and sectorized time frame, did not resist the debate with experts in the area and experienced managers. We then set out to define assumptions by listening to managers and graduate students that research the subject. We assumed that the northeastern states would have PP as a result of importing international experiences, but also of exporting policies to other countries. Time constraints, international agents and the sector were purposely not established, so that empirical reality showed which clippings should be made, not the other way around.

The discussion and abandonment of the initial hypothesis led us to adopt the methodological technique of the snowball for exploratory research — which will be explained in the second part of this study. The mapping, using this technique, pointed out a set of actions that from the debates held in the course were filtered and delimited according to the theoretical cutouts chosen, resulting in five internationalized PP under the leadership of five different northeastern states.

¹⁰ Detailed information about the course is available on the website: <https://idefufpb.com/>.

¹¹ SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage learning, 2014.

As the mapping progressed in line with the deepening of the course discussions, it was clear the necessity to complement the research. We needed to situate how the field of investigation of the PP diffusion was configured in the northeast, both as a stage of investigations and also as a producer of reflections. Expanding and detailing the scenario already initially outlined by Porto de Oliveira and Faria¹² we challenged ourselves to produce the diagnosis of the state of the art of the field by 2021, using the same systematization used by the authors, but adding search terms.

The teaching strategy for the collective construction of the research through extension proved to be very abundant, despite the intensity of the work that required great dedication of the team, methodological setbacks, such as typical trends in the production of the research, and theoretical divergences. The course ended with 50 students from the 70 enrolled, of these 17 were managers and 33 were university students, among the last, 5 were extension students of IDeF. As expected, the evasion was large, but the balance was still considered positive. The course has fulfilled its objectives and the products resulting from its activities are in the following two sections.

3 The state of the art of public policy internationalization in Brazilian research

To address the quantitative production of articles, theses and dissertations (T&D) resulting from Brazilian research on the field of internationalization of public policies, we started from a survey already carried out until 2016 by Porto de Oliveira and Faria¹³ and published in the article “*Policy Transfer, Diffusion, and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil*”. The systematization of the survey followed the same parameters used by the authors, with the search for the terms listed in the tables below (2 and 3) in the “Basic Search” tabs of the platform data from the *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) and Theses and Dissertation Bank of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES). It is noteworthy the use of quotation marks in the terms to facilitate the exact search for the term. That is, the use of quotation marks enables the restricted search of the descriptor, since, without quotation marks, the term “*policy transfer*”, for example, would become two descriptors (“policy” and “transfer”), presenting results unrelated to the phenomenon researched.¹⁴

Our contribution was to add the terms “internationalization of (public) policies” and extend the period until 2021. The added terms reinforce the involvement of the international plane and international phenomena in the diffusion.¹⁵ In addition to updating and expanding the survey, we observed the areas in which growth was noted, as well as the insertion of the Northeast, as an object and place of production. We also intended to indicate the potential of IR for the field, through methodological tools¹⁶, to overcome “metho-

¹² OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CcB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

¹³ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CcB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

¹⁴ BARIANI, I. C. D.; DIAS, C. G.; MIRANDA, I.; COLOSSO, M.; ROSA, M. M. Z.; MARCIANO, R. P.; VIVELA, R. R. Orientações para busca bibliográfica on-line. *Psicologia Escolar e Educacional*, v. 11, n. 2, p. 427-429, 2007.

¹⁵ FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

¹⁶ GILARDI, F.; FÜGLISTER, K. Empirical modeling of policy diffusion in federal states: the dyadic approach. *Swiss Political Science Review*, v. 14, n. 3, p. 413-450, 2008. GILARDI, F. Four ways we can improve policy diffusion research. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 16, n. 1, p. 8-21, 2016.

dological nationalism”¹⁷ and in the role of understanding South-South Cooperation¹⁸, in which Brazil, and the Northeast are inserted in a relevant way.

As in IR, in which theories such as realism admit the state as a central agent in the International System¹⁹, parts of the PP field maintain a state-centric view, justified by the sovereignty and capabilities of the state²⁰, making the field hostage to the word State.²¹ According to Faria²², PP analyzes in Brazil mainly focus on the interaction between actors, institutions, variables, and domestic phenomena. Although reference is made to the international plane, the concrete outlines of its influence are tangential. This self-limit, which underestimates the growing link between the domestic and international levels, is called methodological nationalism. It causes absences in the interpretation of the very domestic policies²³, as well as imposes difficulties in dealing with global phenomena²⁴, such as diffusion.²⁵ The globalization movement emphasizes the importance of recognizing the influence of international actors for PP at both levels, as well as inter and supranational elements and variables²⁶. The insertion of IR in the analysis of PP presents itself as one of the ways for the Brazilian field to exceed another of its limits.²⁷ However, as the survey shows, this process is still in baby steps in Brazilian scientific production.

In the first research produced by Porto de Oliveira and Faria²⁸, the authors identified 13 studies in SCIELO and 48 T&D cataloged by CAPES. They show that the intensification of production happens from 2011. In international literature, the intensification has occurred since the 1990s.²⁹ The authors found that the field is marked by terminological divisions, in which a diversity of terms such as diffusion, transfer, circulation, and dissemination are often used as synonyms or hyperonyms. This reinforces the lack of integration between authors and between the various areas of knowledge that focus on the diffusion process.³⁰ The result showed the initial state of the productions, the lack of connectivity between the various areas³¹ and the limited participation of IR, although this area is present when considering international productions.³²

The update allowed us to understand the growth of the field, which although small, brings relevant inclusions. Table 1 shows the results found in the first survey and the update.

¹⁷ FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

¹⁸ HOWLETT, M.; RAMESH, M.; SAGUIN, K. Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 2, p. 264-284, 2018.

¹⁹ MORGENTHAU, H. *Política entre as nações*. São Paulo: IMESP; Brasília: UNB, 2003.

²⁰ SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage learning, 2014.

²¹ STONE, D. Global public policy, transnational policy communities, and their networks. *The Policy Studies Journal*, v. 36, n. 1, p. 19-38, 2008.

²² FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

²³ FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

²⁴ KAUL, I. Global public policy: a policy in the making. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY (ICPP), 1., 2013, Beijing. *Proceedings* [...]. Beijing: [s. n.], 2013.

²⁵ CAMPBELL, J. L. *Institutional change and globalization*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

²⁶ OBINGER, H.; SCHMITT, C.; STARKE, P. Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. *Social Policy & Administration*, v. 47, n. 1, p. 111-129, 2013.

²⁷ FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

²⁸ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CCB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

²⁹ GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.

³⁰ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CCB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

³¹ COELHO, D. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas públicas. In: FARIA, C. A. P. de; COELHO, D.; SILVA, S. J. da. *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: Editora da UFABC, 2016.

³² GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.

Table 1 - Number of Articles in Diffusion/Internationalization of Policies available at SCiELO Brasil

Terms used in Basic Search	No. of Articles in the Original Survey (until 2016) (PORTO DE OLIVEIRA, FARIA, 2017)	No. of Articles in Current Survey (up to 2021)
“Diffusion of Policies”	3	12
“Diffusion of Public Policies”	1	5
“Transfer of Policies”	6	16
“Transfer of Public Policies”	4	6
“Circulation of Policies”	0	0
“Circulation of Public Policies”	0	0
“Dissemination of Policies”	2	5
“Dissemination of Public Policies”	1	0
“Internationalization of Policies”	Not Assessed	4
“Internationalization of Public Policies”	Not Assessed	0
“Policy Diffusion”	6	13
“Policy Transfer”	9	21
Total	32	82
Total after removal of duplicate results	13	37

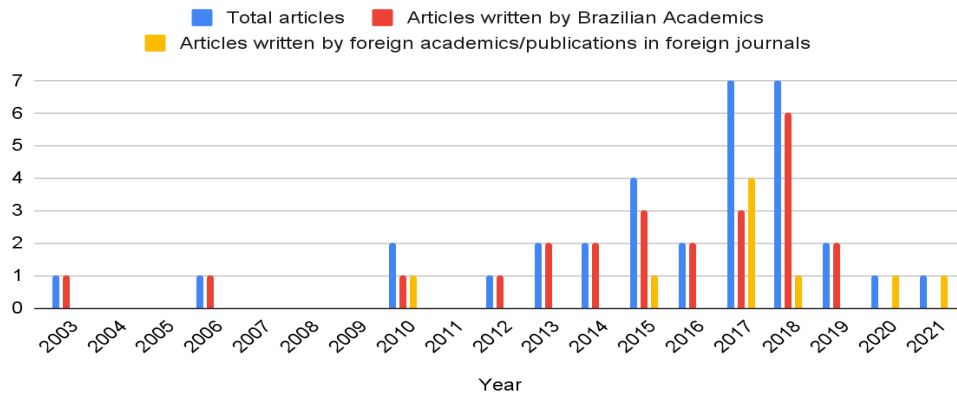
Source: Own elaboration based on Porto de Oliveira and Faria³³

Of the 13 articles (excluding duplicates) found by Porto de Oliveira and Faria, two were published by foreigners in Brazilian journals and 11 were published by Brazilian researchers between 2011 and 2016. In the new result of 37 publications (excluding duplicates), 28 are by Brazilian authors, almost triple the previous results. The production focused on the areas of Social Sciences (expanding from four to ten publications), Administration (from three to seven publications), Health Sciences (from two to eight publications, surpassing Administration). What surprised was the growth of only one publication in the period in the field of International Relations and published in a foreign journal cataloged in SCiELO (from two to three publications). This reinforces the lack of insertion of IR in the field. The addition of the term “internationalization of policies” and “internationalization of public policies” contributed to the results of the areas of Education (one publication in a national journal and one in a foreign journal) and Linguistics (three publications in national journals), revealing again the terminological separation between areas of knowledge.³⁴ The field of Information Science continued with one publication, while Psychology added one publication, being the only one with an object in the Northeast, specifically in Salvador, Bahia.

³³ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CCB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

³⁴ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CCB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021. FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

Graph 1 - Total number of articles, written by Brazilian academics and articles written by foreign academics/publications

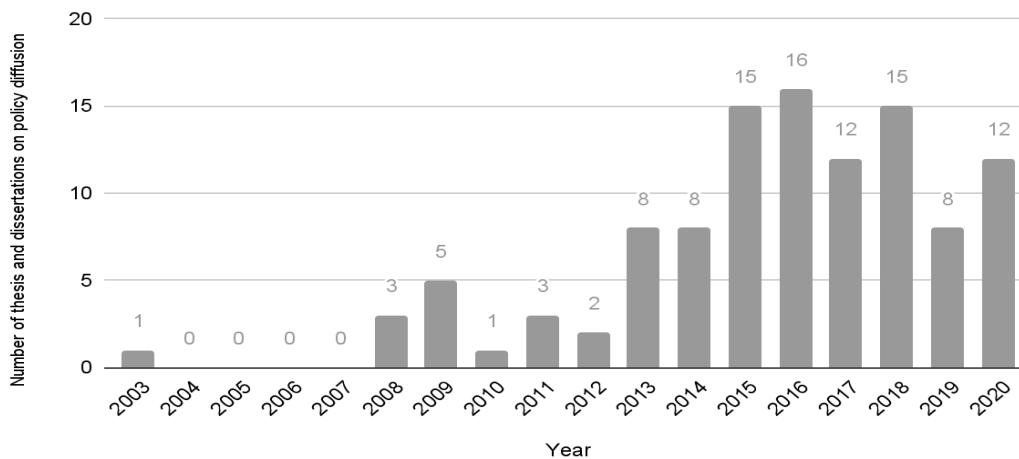


Source: Own elaboration from the *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO) Database <https://www.scielo.br>

Finally, it is important to note that the growth of productions in the area occurred mainly between 2017 and 2018, in which seven articles were counted each year, as opposed to three in 2019, signaling a slowdown in the production. The years 2020 and 2021 totaled four articles in the database, with both years having an article in a national journal and another written by non-Brazilian authors in an international journal. It should be noted that the increase between 2017 and 2018 focused on specific dossiers in the areas of Social Sciences, among them the CEBRAP dossier in which Porto de Oliveira and Faria³⁵ published the initial study referenced here. In the last five years, the Health area has grown more widely, with publications in four different journals.

In the survey with the CAPES theses and dissertations (T&D) repository, the results showed 109 dissertations, distributed from 2003 to 2020, as shown in graph 01 below. No results were found for 2021.

Graph 2 - Number of T&D on policy diffusion per year



Source: Database of the Bank of Theses and Dissertations <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>

Despite the small number of studies on the subject, it is possible to notice that the intensification also happens from 2013, as in the articles of the SCIELO base. The update also indicated discrepant elements

³⁵ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CCb-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

regarding the results found in the first survey. Table 2 below shows the data until 2016 of the Porto de Oliveira and Faria survey³⁶ and those found until 2021.

Table 2 - Number of Theses and Dissertations in Diffusion/Internationalization of Policies available at the CAPES Thesis and Dissertation Board

Terms used in Basic Search	No. of Articles in the Original Survey (until 2016) (PORTO DE OLIVEIRA, FARIA, 2017)	No. of Articles in current survey (until 2021)
“Diffusion of Policies”	23	46
“Diffusion of Public Policies”	14	28
“Transfer of Policies”	11	29
“Transfer of Public Policies”	4	13
“Circulation of Policies”	0	0
“Circulation of Public Policies”	0	0
“Dissemination of Policies”	11	15
“Dissemination of Public Policies”	6	8
“Internationalization of Policies”	Not Assessed	4
“Internationalization of Public Policies”	Not Assessed	2
“Policy Diffusion”	6	21
“Policy Transfer”	13	53
Total	88	219
Total after removal of duplicate results	48	109

Source: Own elaboration from Porto de Oliveira and Faria³⁷

The theses and dissertations identified by Porto de Oliveira and Faria³⁸ totaled 48 papers, when the duplicate results were excluded. Of these, 38 were published between 2011 and 2016. The update of the survey revealed more than twice as many results, with 109 T&D, excluding duplicates. However, of this update result, 62 studies were prior to 2017 and only 47 were published between 2017 and 2020. Therefore, a discrepancy between the survey of the first study and the results found in the update is evident. This discrepancy is explained by two reasons: first, the main one, is the eventual delay of universities in updating their catalog with CAPES. Second, the inclusion of the new terms “internationalization of policies” and “internationalization of public policies” revealed four studies, three of which were prior to 2017.

³⁶ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CcB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

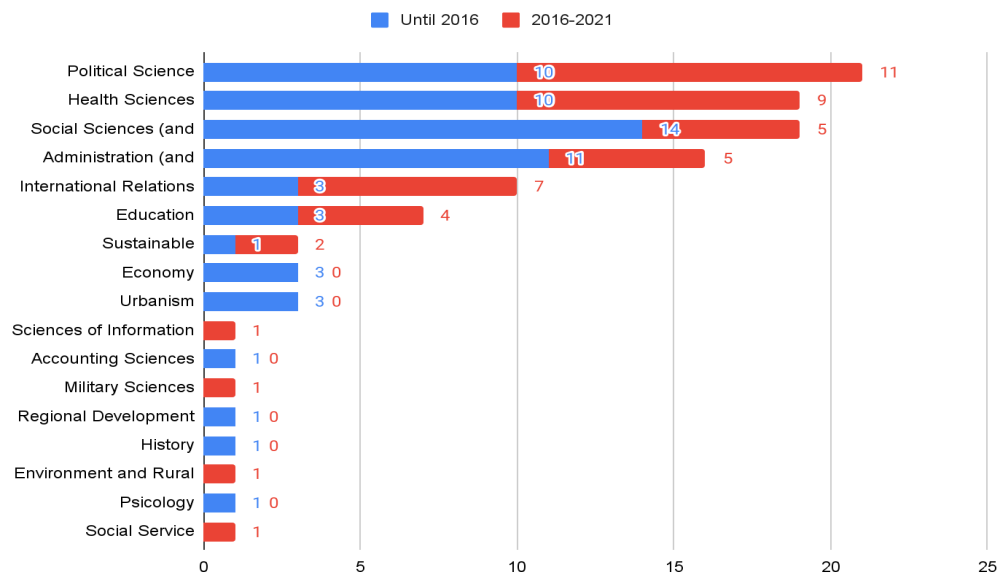
³⁷ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CcB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021. CAPES. Data base of the Bank of Theses and Dissertations. Available at: <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>. Access on: 27 Sept. 2021.

³⁸ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CcB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

The update showed, as well as the search on the SCiELO platform, the absence of results for the term “circulation”, as well as poor results for the terms “dissemination” and “internationalization”, when compared to “diffusion” and “transfer”, indicating greater Anglo-Saxon influence than the French tradition (circulation) in terms of the field in T&D. This result is similar to that found by Porto de Oliveira and Faria.³⁹

When comparing the results by area, Political Science adds up to 21 T&D, compared to 10 works until 2016, this being the largest area. It is followed by Health Sciences that jumped from 10 to 19 results. The Social Sciences - including Public Policy programs — went from 14 to 19. Administration — including urban management — went from 11 to 16. In International Relations, growth was also important, from 3 to 10. Just like in Education which went from 3 to 7. Other areas that were included in the first survey and had no growth or this was very small in absolute terms, are: Economy (03), Urbanism (03), History (01), Regional Development (01). It is also worth mentioning that new areas were found, although with poor results. They are: Sustainable Development (grew from 01 in 2016 to 03) - which makes sense, since the 2030 Agenda begins in 2015 - Information Science (01), Accounting Sciences (01), Military Sciences (01), Social Service (01), Environment and Rural Development (01) and Psychology (01).

Graph 3 - Number of T&D on policy diffusion per area (2016-2021)



Source: Database of the Bank of Theses and Dissertations <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>

The inclusion of new areas represents a positive aspect for the field and would be even more important if they revealed the communication between the areas, their knowledge, concepts and methods⁴⁰, which was not possible to verify within the limits of the update. Adding the terms “internationalization of policies” and “internationalization of public policies” allowed us to add results for Education and International Relations. The growth of the latter area, although small, may represent a response, albeit timid, to methodological nationalism, in considering international influences as variables on domestic processes.⁴¹ This gains

³⁹ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9Ccb-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

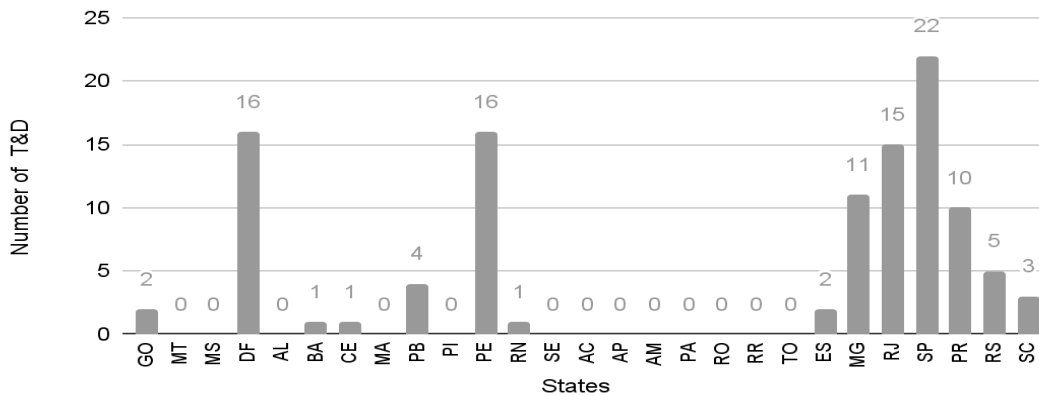
⁴⁰ GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.

⁴¹ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9Ccb-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

even more strength when it is noticed that 11 L&D have explored international cooperation, with 03 of International Relations programs and the other 08 divided into areas such as Social Sciences, Politics, Administration and Development. In addition, the growth of the health area also brought an interesting aspect, with 13 of the 19 results being linked to the study of the tuberculosis field.

Regarding the Northeast as the studied reality, only 08 productions, of the 109 results of the update, mention the states (Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Norte) or municipalities (Recife, João Pessoa, Salvador). All 08 L&D were from graduate programs at universities in the region. Four are from Health Sciences, one from Psychology (from which the only article in SCiELO derived), one from Social Work, one from Administration and one from Urbanism.

Graph 4 - Distribution of T&D on policy diffusion per Brazilian state (including Federal District)



Source: Own elaboration from Porto de Oliveira and Faria⁴² and Database of the Bank of Theses and Dissertations <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>

When observing the production of T&D from graduate programs (GPP) located in the northeast, the number rises to 23, with a predominance of GPP from Pernambuco (16, or almost 70% of the results), and, far behind, from Paraíba (4 results). Alagoas, Maranhão, Piauí and Sergipe are not included. The GPP of the state of São Paulo totaled 22 results (15 only from the University of São Paulo), almost the same number as the nine states in the northeast. Considering the southeast region, 50 T&D on policy diffusion were counted. Still, northeastern production surpasses that of the South Region and the Midwest, both with 18 T&D each — highlighting the concentration of productions of the University of Brasília that adds 16 works. No results were found for the North Region. Thus, São Paulo (22) concentrates the highest production, Pernambuco (16) and Distrito Federal (16) tie and are followed by Rio de Janeiro (15), Minas Gerais (11), and Paraná (10).

The updating of T&D production in the field allowed us to show that; first, the last five years have witnessed a growth, albeit timid, of the field of internationalization of PP, in which IR has been inserted with some speed, but not yet enough to signal its effective inclusion in the field. Second, the international focus on other areas, which have addressed topics such as South-South cooperation (with 05 results), Latin America (08) and Africa (06) in T&D, may present a positive direction for the expansion of international discussion in the field. The dedication of analysis on these phenomena matter for the construction of concepts, methodologies, and approaches that comprehend them, mainly within a field in which “the vast majority of

⁴² OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CCB-WTR5VHXVmHyCFYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

studies were produced by authors from northern institutions that investigate the diffusion of policies within these countries or from them to the southern states”.⁴³

Finally, we found a concentration of field production in the South-Southeast (62% of T&D). Although the Northeast region represents the second largest producer (21%) of graduate studies, it is concentrated in Pernambuco. Of the eight T&D that bring Northeast as a reality for diffusion processes, one was published before 2011, three between 2011 and 2016 and four between 2017 and 2020, revealing the predominance of the last decade, as well as the lack of substantive growth between the periods. Both parameters, production in the Northeast and production in the Northeast GPPs, reinforce the importance of researching the process of internationalization of policies in the region. Which is also valid for the North region that had no studies on the subject. Thus, amplifying the study of the subnational reality of the Northeast in the field of diffusion of public policies is important not only because of their physical and social geographical differences, but as a necessity for the deepening of the Brazilian field of internationalization of PP.

4 Applying the Snowball technique to map the internationalization of public policies in the Northeast

To contribute to the deepening of the field and with reference to the reality of the Northeast, we produced a mapping of the experiences of the nine states of the region. We initially chose to adapt the technique known as Snowball. This methodological strategy differs from other methods of data collection in the formation of the sample, which is built throughout the process and not previously.⁴⁴ This way of constructing the sample met the discussions within the course that showed the need to recognize the empirical reality without previously defining specific delimiters of the object.

Thus, the choice of this method was because it is used, more often, in non-probabilistic samples in qualitative studies⁴⁵ and to achieve, normally, three objectives: “desire for better understanding about a topic, test the feasibility of conducting a broader study, develop the methods to be used in all studies or subsequent phases”.⁴⁶ The exploratory research phase sought to achieve the first two objectives, thus, the logic of the snowball method proved to be adequate. With this technique we seek to identify the phenomena through news, interviews and reports from state public entities.

To cut more clearly the objects/phenomena that should be mapped, a summary table was created with the conceptual definitions built from the specialized literature and the extension course, in dialogue with the participating researchers and managers. This framework resulted in the elaboration of a table with the minimum characteristics that needed to be identified in the initial search, they were: public policies (intentional guideline, public problem, political action), led (decision making and implementation) by the northeastern states, being in execution or already implemented, express declaration by managers that PP went through or were the result of internationalization processes (import, export, or circulation) and the involvement of

⁴³ OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CCB-WTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

⁴⁴ COSTA, B. R. L. Bola de neve virtual: o uso das redes sociais virtuais no processo de coleta de dados de uma pesquisa científica. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 7, n. 1, p. 15-37, 2018. Available at: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24649>. Access on: 6 Oct. 2021.

⁴⁵ COSTA, B. R. L. Bola de neve virtual: o uso das redes sociais virtuais no processo de coleta de dados de uma pesquisa científica. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 7, n. 1, p. 15-37, 2018. Available at: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24649>. Access on: 6 Oct. 2021.

⁴⁶ VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014. Available at: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>. Access on: 6 Oct. 2021.

international actors (international organizations, national or subnational governments of other countries, cooperation agencies, among others).

At first, the first searches were carried out by the *Google search* platform, an accessible but quite inaccurate search engine. The extension researchers divided among themselves the nine northeastern states and each was responsible for three. All used keywords previously delimited and related to public policies as search terms, namely: Dissemination, Cooperation, Development Cooperation, Internationalization, Transfer, Diffusion, International Circulation, Partnerships, Transnationalization, International Relations, Embassy, UN and International Affairs, plus the names of the northeastern states.

As the results appeared, it was possible to observe a cumulative sequence — also through *hyperlinks* and new search terms — in which news linked to other news, forming a growing chain of links or “snowball” and leading to other sites with information, documents, and news. The keywords did not form an exhaustive initial list. That is, to the extent that results were found, new terms used were incorporated into the table, just as other sites were explored as search platforms. For example, state and national institutions and international agents sites — such as the Brazilian Cooperation Agency (Agência Brasileira de Cooperação - ABC) — or the websites of state governments, their secretariats or blogs. Similarly, to the extent that an internationalized public policy was evident, terms related to this policy became keywords, as well as the actors involved in it (for example, in addition to the UN, the research began to involve FAO, UNICEF, ILO). This survey was conducted between August and October 2021 and concluded when the searches stopped leading to new results, that is, even with the incorporation of new terms, it reached the same phenomena already identified before, allowing us to conclude that we had reached the saturation point of the search technique.

The results found by using the snowball with the cutout indicated were: five internationalized state public policies from different states, namely Pernambuco, Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte, and Bahia. In the states of Maranhão, Piauí, Sergipe and Alagoas, the methodology used did not identify internationalized PP. In these same states, no production of T&D in GPP or on its realities was identified in the survey presented in the first section.

Of the five policies mapped, the internationalization process of four of them was marked by the participation of one or more international organizations (United Nations Children’s Fund (UNICEF), International Labor Organization (ILO), United Nations Development Program (UNDP), United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) and World Bank (WB)). The themes are diverse and involve sectors such as sanitation, public safety, culture and creative economy, agricultural production chain, and public management. As for the direction of internationalization: two are exports, another two are imports and another can be seen as an import with local and regional learning.

We also found that federal agencies participated in at least three mapped policies, and Non-Governmental Organizations or *think tanks* didn’t. Finally, it is important to highlight that the period in which the internationalizations occurred runs from 2007 to 2018. Only one of the mapped public policies (Rio Grande do Norte’s) was addressed by a master’s thesis identified in the survey on scientific production.

5 Identified public policies

Once the experiences of internationalized public policies in the northeastern states have been identified, we focused on a better understanding of each case. First we filter and organize the material found, through the “*Notion*” software, which allows a more personalized systematization of the material and the information collected. In the first organization, the following criteria were considered: sector, date of implementation, responsible government agents, PP characteristics, internationalization process, international agents, results, current stage. And then, with the reading of material - which involved news from public

websites, official videos, management reports, folders, slide presentations prepared and made available by state government agencies and participant testimonies — this systematization was expanded according to the specificities of each case.

With the systematization, we were able to describe each policy and phases of the internationalization process, as well as identify managers who participated in several moments of the cycle of mapped public policies and, thus, start the next phase of the investigation: the interviews. The interviews performed and the information gathered allowed us to show the cases and initially indicate aspects of the process and internationalization relating them to specialized literature.

Pernambuco

In 2018, the state of Pernambuco implemented a public policy already consolidated in Japan, the Koban model of Japanese policing. This model aims to act in the prevention of violent crimes against property through the decentralization of policing units and increasing the proximity of the community to police officers. The process was made possible through the technical cooperation agreement between the Japan International Cooperation Agency (JICA), the Brazilian Secretariat of Public Security and, initially, the Military Police of São Paulo. In 2008, São Paulo was chosen to be the first state to implement this policing model in Brazil.

Due to the results obtained with the experience in São Paulo, other Brazilian states sought to learn about this model. Pernambuco was one of them and, in 2018, went through a process of adopting the Koban system in the neighborhood of Boa Viagem, through the project “Our Presence, Your Safety”. For the Japanese standard to be adopted in Pernambuco, JICA sent representatives to Recife, who collaborated with the training of police officers, and also received police officers from the Military Police of Pernambuco in Japan to get to know the Japanese system closely.

After the implementation, between August 13 and September 12, 2018, 25 occurrences of crimes against property were recorded, which represents a 66% drop compared to the numbers reported in the same period of 2017 (74 occurrences), according to data from the Social Defense Secretariat of Pernambuco⁴⁷. After the experience in Boa Viagem, the state government decided to implement the system in other cities, starting a process of internalization of Public Policy in the municipality of Paulista and in Caruaru. The Secretary of Social Defense, Antônio de Pádua, commented on October 10, 2018: “It is important to emphasize that the entire State of Pernambuco, especially the capital, consolidated a trend of reduction in cases of crimes against property and also in homicides”, part of this reduction is attributed to the adoption of this public policy.

Seeking the elements in the literature of the field of internationalization of public policies to understand the type of learning Pernambuco’s government acquired with the public policy in question, we understood that it was a case of import (Japan - Brazil) with local learning (São Paulo) and national diffusion (São Paulo - Pernambuco) according to the work of Richard Rose.⁴⁸ For Porto de Oliveira⁴⁹, diffusion happens when “a set of adoptions, more or less simultaneous, of a public policy” occurs, that is, when the adoption of PP is not localized but distributed by different adopters. Already, the instrument used for implementation was the emulation, “adoption, with adaptations in different circumstances, of a program already in operation in

⁴⁷ PERNAMBUCO. Secretaria de Defesa Social. Sistema de policiamento japonês reduz número de roubos em Boa Viagem. *Secretaria de Defesa Social*, 10 Oct. 2018. Available at: <https://www.sds.pe.gov.br/noticias/10571-sistema-de-policamento-japones-reduz-numero-de-roubos-em-boa-viagem>. Access on: 19 Aug. 2021.

⁴⁸ ROSE, R. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>. Access on: 27 Sept. 2021.

⁴⁹ OLIVEIRA, O. P. de; SARAIVA, C.; SAKAI, R. *Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional*. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020. p. 20.

another jurisdiction”⁵⁰, as adaptations were made both in SP and in Pernambuco so that the Japanese policing system was effective at the national level.

Paraíba

In 2015, the extinct Technical Assistance and Rural Extension Company (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater-PB), currently the Paraíba Research, Rural Extension and Land Regulation Company (Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regulamentação Fundiária - Empaer-PB), linked to the State Secretariat for Agricultural and Fisheries Development (Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca - Sedap), created the Paraíba Cotton Project (Projeto Algodão Paraíba). In an interview, the Director of Technical Assistance, Jefferson Moraes stressed that the project arose from “a need and a business demand” for cotton.⁵¹ The policy consists of encouraging the production of ecological cotton, in consortium with food crops, by family farmers. The project guarantees donation of ecological cotton seed, specialized and continuous technical assistance, and market for sale by partner companies of the project, such as Embrapa Algodão, Norfil S/A Indústria Têxtil and the Cooperativa de Produção Têxtil Afins do Algodão (Coopnatural).

The policy links the protagonism of the family farmer in the cotton production chain, dominated by capital-intensive agribusiness. It produces cost reduction and increase in production in a sustainable way through the supply of organic seeds, rural assistance, and market guarantee with “fair price”⁵². At the same time, it seeks to reduce the vulnerability of family farming in Paraíba to market price fluctuations.⁵³

The Paraíba PP was internationalized through two South-South trilateral cooperation projects. The first, +Cotton (+Algodão), started in 2013, involving the Brazilian Government, represented by the Brazilian Cooperation Agency (ABC); the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and seven other partner countries - Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Haiti, Paraguay and Peru. The second is the Cotton with Decent Work Project (Projeto Algodão com Trabalho Decente) involving the Brazilian Government, the International Labor Organization (ILO) and cotton-producing countries in Latin America and Africa. We can observe, therefore, the presence of formal cooperation, in trilateral agreements, as a policy diffusion mechanism.⁵⁴ The +Cotton began in 2013, before Paraíba PP, which began in 2015, and cooperation was first established with Emater-MG. The cooperation of Empaer-PB occurs with the departure of the mining company, as Jefferson Moraes clarifies:

[...] As the model of the state of Minas Gerais was closer to agribusiness, and this was not quite what the [Latin American] countries were desiring, as it was a reality totally far from theirs, and as we already had a project started here in the state of Paraíba [...] working with family farmers with a more social bond, then Asbraer (Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural - Brazilian Association of State Entities for Technical Assistance and Rural Extension) indicated Emater-PB, and we continued the project.⁵⁵

The internationalization of Paraíba politics was thus favored by the similarity of family farming with the common smallholdings apart from the Latin American reality. In April 2019, policy results were presented

⁵⁰ FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018. p. 37.

⁵¹ MORAIS, Jefferson Ferreira de. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (35 min.).

⁵² EMPRESA PARAIBANA DE PESQUISA, EXTENSÃO RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. *Projeto Algodão Paraíba dá novo impulso à cultura e se projeta internacionalmente*. 2019. Available at: <http://empaer.pb.gov.br/noticias/projeto-algodao-paraiba-da-novo-impulso-a-cultura-e-se-projeta-internacionalmente>>. Access on: 23 Aug. 2021.

⁵³ MORAIS, Jefferson Ferreira de. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (35 min.).

⁵⁴ OLIVEIRA, O. P. de; SARAIVA, C.; SAKAI, R. *Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional*. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020.

⁵⁵ MORAIS, Jefferson Ferreira de. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (35 min.).

by EMPAER in the Paraguayan capital of Asunción.⁵⁶ The ATER methodologies were shown to representatives of producer cooperatives, traders, members of civil society organizations, representatives of governments, public companies, and international agencies.⁵⁷ Another trip, in June of the same year, Empaer-PB shared cotton production technologies with Colombia and Bolivia.⁵⁸ In September, Paraíba received delegations with technicians and representatives from FAO, ILO, Colombia, Mali, and Mozambique to learn about the association of the policy, the production model with small producers and technological innovations.⁵⁹

In this September 2019 visit, Paraíba practices were also evidenced as compatible by representatives of Mali and Mozambique. As cultivation was made possible despite the hostilities in the semi-arid region, the experience was understood as having the potential to reduce rural exodus in these countries.⁶⁰ ILO⁶¹ indicated that the cultivation of cotton in the Paraíba model as the best suited to the socioeconomic situation of South-Global countries, even those that already have a traditional production chain, as is the case of African countries.⁶²

As for the results of internationalization, the initial survey was insufficient, and the interview with the Technical Assistance Director was more enlightening. The director focused on the Colombian and Bolivian cases, countries that received ATER technologies in 2019. In Colombia, the implementation of the Paraíba model, aimed at the agroecological transition, changed the reality of monoculture, and reduced the economic and social vulnerability of producers, with the methodologies “decreasing the number of applications [of agricultural protectives], reduced from 35 applications to only 8 or 9 applications, reducing their cost of production by almost 60%”.⁶³ In Bolivia, the project collaborated with the reduction of the problem of lack of inputs such as seeds, in addition to the implementation of technologies. The exchanges established via cooperation led the Bolivian government to articulate the organic certification of production, which was done from the knowledge of the Brazilian equivalent.⁶⁴

However, these results did not occur from the exact replication of the Paraíba practices, much less without challenges. Jefferson stressed that, despite the similarity in the production model between Paraíba and production in smallholdings in Latin American countries, social and physical factors can alter the effects of methodologies and techniques. The implementation of the policy happen “in these countries, of course,

⁵⁶ EMPRESA PARAIBANA DE PESQUISA, EXTENSÃO RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. *Projeto Algodão Paraíba dá novo impulso à cultura e se projeta internacionalmente*. 2019. Available at: <http://empaer.pb.gov.br/noticias/projeto-algodao-paraiba-da-novo-impulso-a-cultura-e-se-projeta-internacionalmente>>. Access on: 23 Aug. 2021.

⁵⁷ EMPRESA PARAIBANA DE PESQUISA, EXTENSÃO RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. *Projeto Algodão Paraíba dá novo impulso à cultura e se projeta internacionalmente*. 2019. Available at: <http://empaer.pb.gov.br/noticias/projeto-algodao-paraiba-da-novo-impulso-a-cultura-e-se-projeta-internacionalmente>>. Access on: 23 Aug. 2021.

⁵⁸ PARAÍBA. Colômbia e Bolívia replicam tecnologia desenvolvida pelo Projeto Algodão Paraíba. *Governo da Paraíba*, 7 June 2019. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/colombia-e-bolivia-replicam-tecnologia-desenvolvida-pelo-projeto-algodao-paraiba>>. Access on: 23 Aug. 2021.

⁵⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Cooperação Sul-Sul: Colômbia, Mali e Moçambique conhecem o algodão sustentável da Paraíba. *OIT*, 2 Sept. 2019. Available at: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/cooperacao-sul-sul-colombia-mali-e-mocambique-conhecem-o-algodao>. Access on: 25 Aug. 2021.

⁶⁰ EMPRESA PARAIBANA DE PESQUISA, EXTENSÃO RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. *Missão da Colômbia, Mali e Moçambique conhece Algodão Paraíba e outras ações*. 2019. Disponível em: <https://empaer.pb.gov.br/noticias/missao-da-colombia-mali-e-mocambique-conhece-algodao-paraiba-e-outras-acoas>. Access on: 30 Aug. 2021.

⁶¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Cooperação Sul-Sul: Colômbia, Mali e Moçambique conhecem o algodão sustentável da Paraíba. *OIT*, 2 Sept. 2019. Available at: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/cooperacao-sul-sul-colombia-mali-e-mocambique-conhecem-o-algodao>. Access on: 25 Aug. 2021.

⁶² EMPRESA PARAIBANA DE PESQUISA, EXTENSÃO RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. *Missão da Colômbia, Mali e Moçambique conhece Algodão Paraíba e outras ações*. 2019. Disponível em: <https://empaer.pb.gov.br/noticias/missao-da-colombia-mali-e-mocambique-conhece-algodao-paraiba-e-outras-acoas>. Access on: 30 Aug. 2021.

⁶³ MORAIS, Jefferson Ferreira de. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (35 min.).

⁶⁴ MORAIS, Jefferson Ferreira de. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (35 min.).

adapting within their reality”⁶⁵. Pointing out the presence of the mechanism for translating the policy instruments into the local context⁶⁶.

As challenges throughout internationalization, Empaer-PB’s lack of experience with the process, the language barrier, the setting with the political-agrarian reality of other countries were accentuated.⁶⁷ In addition, from 2020, the COVID-19 pandemic led to a stage in which Empaer-PB’s participation in the +Cotton meetings occurred virtually, representing another challenge⁶⁸, and highlighting the importance of technical observation for the coherent implementation of PP.

For the internationalization of the Paraíba Cotton model, the role of OI in the context of policy diffusion was also important. According to Jefferson Morais, the contact with FAO and ABC was fundamental for the export of the policy, with the “establishment of a close dialogue” with other countries⁶⁹, pointing out the role of the OI as a forum for the PP diffusion.⁷⁰ In addition, FAO’s involvement has brought an “international responsibility, because these international organizations want to know how the project is going,” stressed the Director of Technical Assistance, implying demands on the direction of the policy not only from those who import them, but from those who export them as a way to monitor results and news.

Therefore, we understand that the internationalization of the Paraíba Cotton model is presented as a diffusion process. Because, it is a policy initially in force in Paraíba and suitable for adoption in different contexts⁷¹ through emulation, including the direct sharing of technology and direct involvement of innovative technicians from Paraíba.⁷²

Ceará

Another case of PP export we identified occurred between Ceará and the government of Ethiopia. Also in 2013, an Ethiopian delegation, on an official visit, met the Integrated Rural Sanitation System (Sistema Integrado de Saneamento Rural - Sisar) and the urban condominium sewage system of the state of Ceará. Mechanisms for the regulation and supervision of these services were also presented by the Regulatory Agency of the State of Ceará (ARCE). From 2014, Ethiopian trips to Brazil and Brazilian trips to Ethiopia sought joint solutions from evaluations and field visits.⁷³

Cooperation between the countries was formalized in 2016 through a trilateral cooperation project signed between the Brazilian government, the Ethiopian government and the United Nations Children’s Fund (UNICEF). The objective was to strengthen basic — urban and rural — sanitation and access to water in

⁶⁵ MORAIS, Jefferson Ferreira de. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (35 min.).

⁶⁶ OLIVEIRA, O. P. de; SARAIVA, C.; SAKAI, R. *Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional*. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020.

⁶⁷ MORAIS, Jefferson Ferreira de. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (35 min.).

⁶⁸ MORAIS, Jefferson Ferreira de. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (35 min.).

⁶⁹ MORAIS, Jefferson Ferreira de. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (35 min.).

⁷⁰ FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

⁷¹ OLIVEIRA, O. P. de; SARAIVA, C.; SAKAI, R. *Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional*. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020.

⁷² EMPRESA PARAIBANA DE PESQUISA, EXTENSÃO RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. *Projeto Algodão Paraíba dá novo impulso à cultura e se projeta internacionalmente*. 2019. Available at: <http://empaer.pb.gov.br/noticias/projeto-algodao-paraiba-da-novo-impulso-a-cultura-e-se-projeta-internacionalmente>>. Access on: 23 Aug. 2021.

⁷³ AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. UNICEF - *projeto fortalecimento dos serviços de abastecimento de água e esgoto da Etiópia*. Brasília: ABC: Ministério das Relações Exteriores, 2018. Available at: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/880http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/880>>. Access on: 15 July 2021.

Ethiopia.⁷⁴ The cooperation then presented itself as a mechanism for internationalization, predicting and delimiting functions and objectives between the actors. In addition to the national governments and UNICEF, the Brazilian Health Foundation (Fundação Nacional de Saúde - FUNASA) and the government of Ceará, represented by Ceará Water and Sewage Company (Companhia de Água e Esgoto do Ceará - Cagece) and ARCE, were part of the agreement.

Similar to the case of Paraíba, the choice of Ceará was due to the physical similarity with the Ethiopian environment, in addition to the quality of services and innovations provided by Cagece, and the quality of ARCE's regulation.⁷⁵ The exported policies involved the condominium sewage models and the Sisar model. The latter constitutes a model of planning and management of rural sanitation and access to water, in which the rural community itself, with technical support, manages its own system in a self-sustaining and waste-free manner. This policy currently affects more than 800,000 people.⁷⁶

Hélder Cortez, current Director of Interior Business at CAGECE, in an interview, defined the logic of the Sisar model as follows:

You have to have the community since the thought of the project. There is no engineering separate from the social in Sisar's management model. SISAR is self-managed by associations. It is self-sustaining, the community pays, it is [...] the rescue of citizenship: the empowerment of the community, social participation is there.⁷⁷

Therefore, social participation in the planning and rural management of basic sanitation and access to water is substantial. It was from 1996, with Sisar, that "the structure of our company was created to give attention to the rural".⁷⁸ The condominium sewage model is a low-cost sewage system, with a focus on community management in planning, management, and maintenance⁷⁹, implying lower costs for the affected population.

In 2016, the municipality of Wukro, in the Ethiopian region of Tigray, was chosen as an area for the pilot project of the condominium sewage system.⁸⁰ The model, typically used for houses, was adapted for a vertical condominium.⁸¹ In the interview, Cortez indicates that, despite Ethiopian local and governmental leaders recognizing the importance of the model, the results were not positive.⁸²

⁷⁴ BRASIL. Ministério da Saúde; FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. *Prestação de contas ordinárias anual relatório de gestão do exercício de 2017*. Brasília: Ministério da Saúde: Fundação Nacional de Saúde, 2018. Available at: <http://www.funasa.gov.br/documents/20182/25005/Relatório+de+Gestão+2017+-+Presidência.pdf/ed1f5339-4ab2-489f-9696-3e024df1c335?version=1.0>>. Access on: 30 Aug. 2021.

⁷⁵ BRASIL. Ministério da Saúde; FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. *Prestação de contas ordinárias anual relatório de gestão do exercício de 2017*. Brasília: Ministério da Saúde: Fundação Nacional de Saúde, 2018. Available at: <http://www.funasa.gov.br/documents/20182/25005/Relatório+de+Gestão+2017+-+Presidência.pdf/ed1f5339-4ab2-489f-9696-3e024df1c335?version=1.0>>. Access on: 30 Aug. 2021.

⁷⁶ SISTEMA INTEGRADO DE SANEAMENTO RURAL. *A gente faz o Ceará melhor. Sisar*, 2021. Available at: <http://www.sisar.org.br/institucional/#como-funciona>. Access on: 25 July 2021.

⁷⁷ CORTEZ, H. Hélder Cortez. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (88 min.).

⁷⁸ CORTEZ, H. Hélder Cortez. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (88 min.).

⁷⁹ UNICEF. *Advancing the SDG agenda through South-South Cooperation*. Addis Ababa: Unicef, 2018.

⁸⁰ BRASIL. Ministério da Saúde; FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. *Prestação de contas ordinárias anual relatório de gestão do exercício de 2017*. Brasília: Ministério da Saúde: Fundação Nacional de Saúde, 2018. Available at: <http://www.funasa.gov.br/documents/20182/25005/Relatório+de+Gestão+2017+-+Presidência.pdf/ed1f5339-4ab2-489f-9696-3e024df1c335?version=1.0>>. Access on: 30 Aug. 2021.

⁸¹ AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *UNICEF - projeto fortalecimento dos serviços de abastecimento de água e esgoto da Etiópia*. Brasília: ABC: Ministério das Relações Exteriores, 2018. Available at: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/880http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/880>>. Access on: 15 July. 2021.

⁸² CORTEZ, H. Hélder Cortez. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (88 min.).

In addition to the strategies of the Sisar model and the adaptation of the condominium sewage model, the cooperation also involved the transfer of knowledge on sanitary regulation and access to water. Thus, the process happened in the form of a transfer from Brazil to Ethiopia.

According to Porto de Oliveira⁸³ this form of internationalization occurs when “[...] a punctual displacement of a public policy from one place to another, from A to B. The policy originates from a government, non-governmental organization or international body and moves to another actor of a similar or distinct nature”. The transfer took place through emulation, in view of the adaptation conducted and the transmission of knowledge that were converted into national PP.

Even with the failure, positive points were highlighted by UNICEF⁸⁴; the learning of sanitation techniques that contributed to the sewage and water supply systems in refugee camps; and the overflow of the process to Angola. According to Helder, “Angola got advice from Ethiopia, from UNICEF, and in the same way, they wanted condominium sewage. They saw the possibility of employment and income with condominium sewage. This Angola process is starting now”⁸⁵.

Bahia

The Neojibá (Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis na Bahia - State Centers of Youth and Child Orchestras in Bahia) Project is a public policy of creative economy of the state of Bahia. It was implemented by SECULT (Secretariat of Culture) in 2007 with funding from the state government. The Project was inspired by a similar existing policy in Venezuela, the Fesnojiv, El sistema nacional de las orquestras juveniles de Venezuela, one of Venezuela’s leading PP. The Venezuelan project was pointed out by UNDP⁸⁶ as a reference, being a junction of social assistance and culture.

Both projects, from Bahia and Venezuela, aim to offer creative means for the reduction of poverty and inclusion of children and young people through art. According to Freitas⁸⁷, the formulation of public policies based on the creative industry has increased over the years and in the state of Bahia has been a widely used tool to develop and reduce poverty rates from it.

Initially created by SECULT, the project was incorporated into the State Secretariat for Social Development and Combating Poverty (Secretaria do Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza - SE-DES) and supported by several agencies and secretariats of the State of Bahia. Fundraising and financing of the project is made by the Poverty Prevention Fund of the Government of the State of Bahia and by the Development Agency of the State of Bahia (Desenbahia). The program also counts on the international technical cooperation of UNDP, which offers technical expertise and bidding processes for the acquisition of musical instrument equipment. UNDP had knowledge about the experience in Venezuela, which allowed the contribution to the development of NEOJIBA.⁸⁸

Considering that the project is the result of technical cooperation between the State of Bahia and Fesnojiv, in Venezuela, we can refer to two important issues in Public Policies. First, despite the different definitions, the international diffusion of public policies, for Dobbin, Simmons and Garrett⁸⁹ “occurs when

⁸³ OLIVEIRA, O. P. de; SARAIVA, C.; SAKAI, R. *Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional*. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020. p. 20.

⁸⁴ UNICEF. *Advancing the SDG agenda through South-South Cooperation*. Addis Ababa: Unicef, 2018.

⁸⁵ CORTEZ, H. Hélder Cortez. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (88 min.).

⁸⁶ (UNDP, 2015).

⁸⁷ FREITAS, M. C. Um metamodelo da economia criativa e seu uso para prospecção de políticas públicas. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, v. 22, n. 4, p. 665-675, Oct./Dec. 2012.

⁸⁸ (UNDP, 2014).

⁸⁹ DOBBIN, F.; SIMMONS, B.; GARRETT, G. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?. *Annual Review of Sociology*, v. 33, p. 449-472, 2007.

political decisions of a government in a given country are systematically conditioned by choices previously made in other countries” (sometimes mediated by the behavior of international organizations or private actors and organizations). In the case of the Neojibá project, a transfer process occurred, with adaptations of the public policy from Venezuela to Bahia, through cooperation not only with the participation of the State Government, but also of OI. Emulation was used as the instrument to adapt a project already existing in another country to the Bahia context.

As Porto de Oliveira⁹⁰ states, internationalization can be mediated or not and, in this case, there are strong indications that UNDP mediation was an important element. The UN agency was responsible for much of the financial and operational support. It also committed to contribute to the acquisition of musical instruments with a value reduced by 50%, in addition to helping the project to increase its actions, especially in neighborhoods, in order to prevent violence and guide the youth.⁹¹

Rio Grande do Norte

Finally, the last case of the mapping was in Rio Grande do Norte (RN). This case was the only one addressed in a dissertation among all mapped. It differs from the others by the characteristic of contracting an international body loan and by the clipping of the PP, whose intentional guideline is structuring (strategic level), and unfolds in sub guidelines of intermediate and operational level while in other cases the guidelines were contained in projects and plans linked more directly to operationalization. The public problem in the case of RN is also composed and multisectoral. We should note that researchers during the course mentioned that loan cases with conditionalities are common and their characterization as PP internationalization must be observed carefully. Even with this observation, we decided to maintain it, at least initially, since we understand that it fits the cutout defined in the research.

This is the former “Sustainable RN” project that, as of 2017, has been called “Citizen Government”.⁹² This public policy emerged as a response to the finalization of the Rural Poverty Project (Projeto Combate à Pobreza Rural - PCPR) of Rio Grande do Norte and was articulated by the state government together with the Legislative Assembly and guided and financed by the World Bank (WB). In 2013, WB approved the Operating Manual of the project, which enabled the financing.⁹³ The involvement of the state legislature was necessary given the legal requirements to make the loan viable. The PP proposed sustainable regional development, using strategies to promote food security, access to productive infrastructure, guarantee of markets for family farming, and the improvement of public services through results-based approach.⁹⁴ The projects that unfolded from the macro-directorate dealt with strategic investments, measures to strengthen local governance and actions in productive, social, and environmental inclusion.⁹⁵ In addition to the multisectoral action, the PP covered all 10 territories of the state and, in the managerial and personnel issue, involved several secretariats and state departments.

WB had great influence on the implementation and design of the PP. This organization is of great complexity and has been operating since 1946 in the financing of projects, programs, and technical assistance

⁹⁰ OLIVEIRA, O. P. de; SARAIVA, C.; SAKAI, R. *Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional*. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020.

⁹¹ (ONU, 2015).

⁹² (AGORA RN, 2017).

⁹³ RIO GRANDE DO NORTE. *Projeto integrado de desenvolvimento sustentável: RN sustentável: manual operativo*. 2017. Available at: <https://www.governocidadao.rn.gov.br/sniv3/site/documentos/arquivo/f74ad6d9ec178735594b01eb8a50191f.pdf>. Access on: 24 Sept. 2021.

⁹⁴ RIO GRANDE DO NORTE. *Projeto integrado de desenvolvimento sustentável: RN sustentável: manual operativo*. 2017. Available at: <https://www.governocidadao.rn.gov.br/sniv3/site/documentos/arquivo/f74ad6d9ec178735594b01eb8a50191f.pdf>. Access on: 24 Sept. 2021.

⁹⁵ PONTES, B. M. L. M. *Políticas que se difundem, ideias que se propagam: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

to the public sector. WB acts “in a prescriptive manner regarding what governments should do in terms of public policies for development”⁹⁶ through conditionalities to guarantee access to resources. This suggests a process of coercive adaptation to World Bank standards. Mainly in the fiscal adjustment measures undertaken to obtain the loan, and adequacy of the processes and the team for the execution of the project.⁹⁷

In addition to adaptation, Bárbara Pontes⁹⁸ also identified the learning process. The latter occurs when agents adapt to political changes, have their beliefs modified about causes and effects.⁹⁹ According to Pontes¹⁰⁰, in this case, it was observed that the project teams themselves realized the need to modernize administrative processes, sought to appropriate new knowledge and experiences from other states (Bahia, Ceará, and Pernambuco in the rural issue) and from previous governments of the RN itself¹⁰¹, which fits as learning, in the researcher’s view.

Also according to the dissertation by Pontes¹⁰², although his work did not intend to produce an evaluative analysis of the project, it was possible to identify through the interviews with those involved that the project had a design that was difficult to execute, especially due to its multisectoral character and the requirements placed on the work teams regarding compliance with the Bank’s own standards (such as bidding processes, for example). And also by the spraying of resources in small sectoral investments. The documents available on the state government website on the implementation of PP do not present evaluations or results already achieved.

In table 3 we organize a synthesis with the characteristics of the mapped PP and the interpretations regarding the direction, mechanism, and instruments of the internationalization process.

⁹⁶ PEREIRA, J. M. M. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. *Revista Brasileira de Educação*, v. 19, n. 56, p. 77-100, 2014. p. 78.

⁹⁷ PONTES, B. M. L. M. *Políticas que se difundem, ideias que se propagam: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

⁹⁸ PONTES, B. M. L. M. *Políticas que se difundem, ideias que se propagam: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

⁹⁹ DOBBIN, F.; SIMMONS, B.; GARRETT, G. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?. *Annual Review of Sociology*, v. 33, p. 449-472, 2007.

¹⁰⁰ PONTES, B. M. L. M. *Políticas que se difundem, ideias que se propagam: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

¹⁰¹ PONTES, B. M. L. M. *Políticas que se difundem, ideias que se propagam: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

¹⁰² PONTES, B. M. L. M. *Políticas que se difundem, ideias que se propagam: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

Table 3 - Information Table of Mapped Public Policies in the Northeast

State	Policy Name	Sector/Date/Agreement	IO Presence	Direction/Mechanism/Instrument
Pernambuco	Japanese Policing Model - Koban	Patrimonial Security/2018/Technical Cooperation JICA – National Secretariat of Public Security.		Import/Diffusion/ Local Learning and Emulation
Paraíba	Paraíba Cotton Project	Agricultural Production/2015/South-South Cooperation.	-FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) -ILO (International Labor Organization)	Export/Diffusion/ Emulation
Ceará	Integrated Rural Sanitation System (Sisar) and condominium sewage model	Sanitation /2013 (officialized in 2016)/ Trilateral Cooperation Brazil, Ethiopia, UNICEF.	-United Nations Children's Fund (UNICEF)	Export/Transfer/ Emulation
Bahia	Neojibá Project	Culture, Education and Social Development/2007/Technical Cooperation State of Bahia - Fesnojiv.	-PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas)	Import/Transfer/ Emulation
Rio Grande do Norte	Citizen Government	Sustainable Development/2013 (Approval of the Operating Manual by WB)/WB-RN Loan.	-World Bank	Import/ Transfer/ Adaptation and Local Learning

Source: Own elaboration

The policies showed demonstrate the effort of the northeastern states to increase their international insertion and seek alternatives to their challenges in other contexts. The conceptual lenses of paradiplomacy and the debate on international development cooperation, present in the field of IR, have great potential to contribute to the interpretation of the intersections between the international and the domestic in the production of PP and the impacts and potentialities of this movement.

6 Conclusion

Integration of research and extension through the strategy of offering the course of Public Policies and International Diffusion proved to be a rich experiment for collective production. However, the intensity of the work of the coordination team, very concentrated in the course execution period, was a challenge and needs to be better resized. In addition, new tools to systematize and maximize participants' contributions should be elaborated in a new experience.

The research resulting from the work in the course, allowed us some conclusions. The survey showed that, despite the growth, the field in Brazilian research remains incipient, with the existence of gaps in the dialogue between the various areas of knowledge and in the deepening of the analyzes. We also highlight the necessary interdisciplinary articulation to understand the intersection between cooperation, development, public policy, and the international scenario.

The insertion, even if timid, of the IR area seems to indicate the confrontation of methodological nationalism. Even more so when we realized that the attention of other areas has also turned on international influences as important variables of domestic processes.

The mapping organized with the snowball technique proved to be adequate and allowed the identification of relevant experiences from the northeastern states. The cases presented show us the potential of the region in the internationalization of public policies. However, it is worth reflecting on how these policies impact the region and build links between the domestic and the global through the international performance of subnational entities.

References

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *UNICEF - projeto fortalecimento dos serviços de abastecimento de água e esgoto da Etiópia*. Brasília: ABC: Ministério das Relações Exteriores, 2018. Available at: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/880http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/880>>. Access on: 15 July 2021.

BARIANI, I. C. D.; DIAS, C. G.; MIRANDA, I.; COLOSSO, M.; ROSA, M. M. Z.; MARCIANO, R. P.; VIVELA, R. R. Orientações para busca bibliográfica on-line. *Psicologia Escolar e Educacional*, v. 11, n. 2, p. 427-429, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde; FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. *Prestação de contas ordinárias anual relatório de gestão do exercício de 2017*. Brasília: Ministério da Saúde: Fundação Nacional de Saúde, 2018. Available at: <http://www.funasa.gov.br/documents/20182/25005/Relatório+de+Gestão+2017+-+Presidência.pdf/ed1f5339-4ab2-489f-9696-3e024df1c335?version=1.0>>. Access on: 30 Aug. 2021.

CAMPBELL, J. L. *Institutional change and globalization*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

COELHO, D. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas públicas. In: FARIA, C. A. P. de; COELHO, D.; SILVA, S. J. da. *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: Editora da UFABC, 2016.

CONSTANTINE, J.; SHANKLAND, A. From policy transfer to mutual learning: political recognition, power and process in the emerging landscape of international development cooperation. *Novos Estudos CE-BRAP*, v. 36, n. 1, p. 99-122, 2017.

CORTEZ, H. Hélder Cortez. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (88 min.).

COSTA, B. R. L. Bola de neve virtual: o uso das redes sociais virtuais no processo de coleta de dados de uma pesquisa científica. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 7, n. 1, p. 15-37, 2018. Available at: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24649>. Access on: 6 Oct. 2021.

DOBBIN, F.; SIMMONS, B.; GARRETT, G. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?. *Annual Review of Sociology*, v. 33, p. 449-472, 2007.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

EMPRESA PARAIBANA DE PESQUISA, EXTENSÃO RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. *Projeto Algodão Paraíba dá novo impulso à cultura e se projeta internacionalmente*. 2019. Available at: <http://empaer.pb.gov.br/noticias/projeto-algodao-paraiba-da-novo-impulso-a-cultura-e-se-projeta-internacionalmente>. Access on: 23 Aug. 2021.

EMPRESA PARAIBANA DE PESQUISA, EXTENSÃO RURAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. *Missão da Colômbia, Mali e Moçambique conhece Algodão Paraíba e outras ações*. 2019. Disponível em: <https://empaer.pb.gov.br/noticias/missao-da-colombia-mali-e-mocambique-conhece-algodao-paraiba-e-outras-acoas>. Access on: 30 Aug. 2021.

FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

FREITAS, M. C. Um metamodelo da economia criativa e seu uso para prospecção de políticas públicas. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, v. 22, n. 4, p. 665-675, Oct./Dec. 2012.

GILARDI, F. Four ways we can improve policy diffusion research. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 16, n. 1, p. 8-21, 2016.

GILARDI, F.; FÜGLISTER, K. Empirical modeling of policy diffusion in federal states: the dyadic approach. *Swiss Political Science Review*, v. 14, n. 3, p. 413-450, 2008.

GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; SAGUIN, K. Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 2, p. 264-284, 2018.

KAUL, I. Global public policy: a policy in the making. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY (ICPP), 1., 2013, Beijing. *Proceedings [...]*. Beijing: [s. n.], 2013.

MENEZES, H.; VIEIRA, M. Explaining Brazil as a rising state, 2003-2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument. *Journal of International Relations and Development*, v. 25, p. 107-128, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41268-021-00217-z>.

MORAIS, Jefferson Ferreira de. Entrevista concedida ao Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco. *Universidade Federal da Paraíba*, João Pessoa, set. 2021. 1 arquivo, extensão MP4 (35 min.).

MORGENTHAU, H. *Política entre as nações*. São Paulo: IMESP; Brasília: UNB, 2003.

OBINGER, H.; SCHMITT, C.; STARKE, P. Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. *Social Policy & Administration*, v. 47, n. 1, p. 111-129, 2013.

OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017. Available at: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CcBWTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=pt>. Access on: 27 Sept. 2021.

OLIVEIRA, O. P. de; SARAIVA, C.; SAKAI, R. *Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento*: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Cooperação Sul-Sul: Colômbia, Mali e Moçambique conhecem o algodão sustentável da Paraíba. *OIT*, 2 Sept. 2019. Available at: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/cooperacao-sul-sul-colombia-mali-e-mocambique-conhecem-o-algodao>. Access on: 25 Aug. 2021.

PARAÍBA. Colômbia e Bolívia replicam tecnologia desenvolvida pelo Projeto Algodão Paraíba. *Governo da Paraíba*, 7 June 2019. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/colombia-e-bolivia-replicam-tecnologia-desenvolvida-pelo-projeto-algodao-paraiba>>. Access on: 23 Aug. 2021.

PEREIRA, J. M. M. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. *Revista Brasileira de Educação*, v. 19, n. 56, p. 77-100, 2014.

PERNAMBUCO. Secretaria de Defesa Social. Sistema de policiamento japonês reduz número de roubos em Boa Viagem. *Secretaria de Defesa Social*, 10 Oct. 2018. Available at: <https://www.sds.pe.gov.br/noticias/10571-sistema-de-policiamento-japones-reduz-numero-de-roubos-em-boa-viagem>. Access on: 19 Aug. 2021.

PONTES, B. M. L. M. *Políticas que se difundem, ideias que se propagam: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. *Projeto integrado de desenvolvimento sustentável: RN sustentável: manual operativo*. 2017. Available at: <https://www.governocidadao.rn.gov.br/sniv3/site/documentos/arquivo/f74ad6d9ec-178735594b01eb8a50191f.pdf>. Access on: 24 Sept. 2021.

ROSE, R. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>. Access on: 27 Sept. 2021.

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

SISTEMA INTEGRADO DE SANEAMENTO RURAL. A gente faz o Ceará melhor. *Sisar*, 2021. Available at: <http://www.sisar.org.br/institucional/#como-funciona>. Access on: 25 July 2021.

STONE, D. Global public policy, transnational policy communities, and their networks. *The Policy Studies Journal*, v. 36, n. 1, p. 19-38, 2008.

TOWNS, A. Norms and social hierarchies: understanding international policy diffusion “from below”. *International Organization*, v. 66, n. 2, p. 179-209, 2012.

UNICEF. *Advancing the SDG agenda through South-South Cooperation*. Addis Ababa: Unicef, 2018.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014. Available at: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>. Access on: 6 Oct. 2021.

The cover features a photograph of a modern, white building with a large, seated stone statue in the foreground. The statue is holding a long, thin object, possibly a scroll or a book. The building has a distinctive architectural style with a curved facade and large windows. The sky is blue with some clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle floral pattern.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Por uma justiça itinerante:
impactos do trabalho de campo na
formulação de políticas públicas e
no exercício da jurisdição no Brasil
Justice on the move: fieldwork
impacts on policy making and
jurisdiction in Brazil

Rafaela Selem Moreira

Por uma justiça itinerante: impactos do trabalho de campo na formulação de políticas públicas e no exercício da jurisdição no Brasil*

Justice on the move: fieldwork impacts on policy making and jurisdiction in Brazil

Rafaela Selem Moreira**

Resumo

Este artigo contribui para a discussão das variáveis de democratização do judiciário brasileiro, explorando três vertentes: produção acadêmica, políticas públicas e um estudo de caso. Primeiramente, investigo as contribuições da produção acadêmica no campo do direito sobre o tema “acesso à justiça”. Em seguida, examino as políticas judiciais formuladas pelo CNJ, com destaque para a política anual de metas. Por fim, apresento um estudo de caso sobre a Justiça Itinerante, uma iniciativa então considerada inovadora de acesso à justiça no âmbito do TJRJ à época desta pesquisa. Os resultados, interligados entre as três vertentes, indicam: (1) uma interdependência sistêmica entre a qualidade da produção acadêmica e a formulação de políticas judiciais e (2) o impacto inverso dos programas de democratização dos serviços de justiça e cidadania sobre as estruturas institucionais e os agentes do judiciário. Concluo apresentando as limitações da pesquisa e propondo novos caminhos e tendências para investigações futuras.

Palavras-chave: justiça itinerante; políticas públicas; judiciário; cidadania; acesso à justiça; democracia.

Abstract

This research adds to the discussion on what shapes the democratization of the Brazilian judiciary by looking at three key areas: academic work, judicial policies, and a case study. First, I look at how academic work in law has contributed to the field of “access to justice.” Next, I review the judicial policies set by the National Justice Council (CNJ), focusing on its annual goals. Lastly, I present a case study on an innovative judicial effort called “Justice on Wheels,” implemented by the Rio de Janeiro State Court. The findings from these three areas suggest: (1) a close link between the quality of academic work and the quality of judicial policies, and (2) the flowback effect that democratization programs for justice and citizenship have on the structures and people within the judiciary. I end by noting the limits of the research and offering new paths and trends for further studies.

Keywords: justice on wheels; judicial policies; judiciary; citizenship; access to justice; democracy.

* Recebido em 03/12/ 2022
Aprovado em 26/09/2024

** Rafaela Selem Moreira é pesquisadora de pós-doutorado na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em São Paulo. Este artigo sintetiza as principais reflexões de sua tese de doutorado, realizada na Universidade Federal Fluminense (UFF), sob a orientação do professor doutor e magistrado Roberto Fragale. Durante esse período, Rafaela também foi professora visitante na UC Berkeley, onde colaborou com o professor James Holston, com quem mantém diálogo neste artigo. As reflexões abordadas aqui possibilitaram sua participação na coordenação da formação de juizes em prestigiadas Escolas Judiciais no Rio de Janeiro, onde testou metodologias de ensino profissional inovadoras, baseadas em aulas externas e práticas de campo. Essas experiências foram relatadas em outras publicações, inclusive em revistas internacionais.

1 Introdução

Durante o ano em que estive em UC Berkeley como *Visiting Scholar* (2015-2016), o Brasil parecia estar à beira de um colapso político e econômico. O dólar bateu recorde de alta e o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff competia atenção com a investigação Lava-Jato da Polícia Federal. No *Social Apps Lab*, meu supervisor, ao me avistar, surpreso, acenou em longo e lento movimento de cabeça para trás e para frente, e disse: “*Parece que o Brasil foi pro... como é que fala... foi pro brejo. É assim que fala? Pro brejo, né...?*”. O Prof. Holston realizou pesquisa de campo por vinte anos em São Paulo interessado em compreender a construção da cidadania no Brasil. Para ele, havia uma expectativa de futuro diferente daquela realidade que estávamos vendo acontecer à distância.¹ “*Mas o que foi que aconteceu com o Brasil?*” Ele me perguntou perplexo. Entre certezas iniciais com as quais iniciei o doutorado e inúmeras dúvidas com as quais me aproximava do seu término, fui recebida na volta ao Brasil pelo meu orientador que escutou, pacientemente, minhas narrativas: “*you want to build an experiment with focus on citizenship and access to justice?*” Sugeriu. “*Yes, but with base on the reverse perspective, on the perspective of the judicial elites in Brazil.*” Respondi. E segui: “*the studies on the Itinerant Justice and the democratization of access to justice in general speak of how the justice system serves citizenship to the people, but do not speak of how the authorities refine their comprehension and judicial practice to different social realities.*”. Reeditei, assim, a pergunta experimental. Abandonei o foco inicial, que analisava o acesso à justiça a partir de indicadores socioeconômicos multivariados de populações vulneráveis, para concentrar-me nos agentes que definem as diretrizes das políticas públicas judiciárias e orientam o exercício da jurisdição.²

2 Material e Método

Desenvolvi este trabalho, entre os anos de 2014 e 2017³, com base em uma abordagem exploratória de três vertentes. Para cada uma delas, realizei discussões baseadas em dados.

2.1 Vertente da produção acadêmica

Na primeira vertente, explorei as contribuições da pesquisa acadêmica no campo do Direito para o acesso à justiça no Brasil. Realizei uma revisão bibliográfica considerando dissertações de mestrado e teses de doutorado em Direito. Iniciei a delimitação progressiva do objeto de estudo com base na revisão bibliográfica, estruturada de forma sistemática.

Utilizei a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDBTD) por sua abrangência nacional. A busca avançada com os termos “acesso” e “justiça” resultou em 1.275 trabalhos (920 dissertações e 355 teses). Para refinar a análise, filtrei os termos “acesso”, “justiça” e “cidadania”, obtendo 166 estudos, dos quais 45 eram teses. Uma busca adicional com o termo “celeridade” gerou, apenas, nove trabalhos, descartados por não associarem celeridade à democracia. A última busca, com “Justiça Itinerante”, revelou oito estudos (quatro teses e quatro dissertações). Ao final, consolidei uma “amostra assertiva” de 53 pesquisas, que analisei e tabulei com base em categorias analíticas definidas por mim a partir de padrões identificados na amostra. Esse processo possibilitou uma discussão aprofundada sobre a produção acadêmica relacionada ao acesso à justiça e os métodos de pesquisa praticados em programas de pós-graduação em Direito no Brasil.

¹ HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 485p.

² HERMAN, Bob. Moderna skirts disclosures of coronavirus vaccine costs. *Axios*, 2020. Disponível em: <https://www.axios.com/2020/08/05/moderna-barda-coronavirus-funding-disclosure>. Acesso em: 30 set. 2022.

³ MOREIRA, Rafaela Selem. *Do acesso à justiça para a cidadania à construção da cidadania para a justiça: decodificando o potencial da Justiça Itinerante*. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017.

2.2 Vertente das políticas públicas

Na segunda vertente, investiguei a política anual de metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio de levantamento documental em *website* oficial⁴, suplementado com publicações nacionais e relatórios internacionais⁵.

Entre 2009 e 2013, o CNJ tinha editado 67 “metas gerais”, ou seja, destinadas a todos os tribunais do sistema de justiça. A partir de 2014, surge uma distinção entre “metas gerais” — para todo o sistema de justiça, indiscriminadamente — e “metas específicas” — segundo o ramo da justiça a qual se destina. No período entre 2014 a 2017, havia mais 29 “metas gerais” e 34 “metas específicas”, consolidando 63 metas. Um total de 130 metas conformaram o *corpus* amostral que foi trabalhado com técnicas de análise de discurso⁶, seguida de análise de conteúdo⁷. Percorri as seguintes etapas de trabalho: *leitura flutuante*⁸ das metas; identificação de padrões linguísticos (verbos e substantivos em repetição) e tabulação; identificação de especificidade técnica das metas procedimentais e de conteúdo valorativo e/ou político; identificação de finalidade das metas; tabulação. Na análise de conteúdo, trabalhei com indicadores não expressos explicitamente no texto, mas contidos nas mensagens. Identifiquei quatro grandes eixos temáticos nas metas: (1) planejamento; (2) celeridade; (3) democratização; (4) humanização. Para cada um destes, analisei a combinação de verbo e substantivo com a finalidade de identificar o “como”: (1.1) “planeja como?”; (2.1) “acelera como?”; (3.1) “democratiza como?”; (4.1) “humaniza como?”. De acordo com o Mapa Estratégico do CNJ, a democratização do sistema de justiça envolve processo de capilarização do mesmo. A diretriz de capilaridade para a democratização a baixo custo permitiu a construção da hipótese da Justiça Itinerante enquanto diretriz de inovação que, ao tempo deste artigo, não havia ainda sido explorada por estudos institucionais como o relatório anual Justiça em Números do CNJ.

2.3 Vertente do estudo de caso da Justiça Itinerante

Na terceira vertente, apresentei pesquisa de campo na Justiça Itinerante do TJRJ. A pesquisa de campo teve início com a definição do recorte espacial — combinei critérios geográficos com indicadores de desenvolvimento social da cidade do Rio de Janeiro: (ônibus1): localizado em comunidade em área de menor desenvolvimento social da cidade (Cidade de Deus na Zona Oeste); (ônibus 2): em comunidade em área de maior desenvolvimento social da cidade (Rocinha na Zona Sul). A análise controle em (ônibus 3): localizado em comunidade em área de desenvolvimento social intermediária (Vila Cruzeiro na Zona Norte). O maior desafio desta pesquisa, na época, foi a entrada no campo institucional do tribunal. Esse processo não foi muito simples, tampouco rápido. Em 2014.1, procedi, de forma oficial, na qualidade de pesquisadora, enviando carta timbrada do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF), via *e-mail*, para responsáveis técnicos da Justiça Itinerante do TJRJ. Em resposta, os gestores me pediram para protocolar, formalmente, a solicitação em processo administrativo. O tribunal poderia deferir ou não o pedido. Considerando o risco do não deferimento⁹, não fiz o procedimento. Em 2014.2, usei do fato de atuar profissionalmente como consultora das Nações Unidas e convidei, nessa qualidade, reunião com dois membros da equipe técnica da Justiça Itinerante. Esse contato rendeu-me um convite oficial para a inauguração de um ponto de atendimento da Justiça Itinerante em Nova Sepetiba,

⁴ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento>. Acesso em 22 de setembro de 2024.

⁵ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento>. Acesso em 22 de setembro de 2024.

⁶ FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

⁷ CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto Contexto Enferm*, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, out./dez. 2006.

⁸ XIMENES, Julia Maurmann. Levantamento de dados na pesquisa em direito: a técnica da análise de conteúdo. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 2008, Brasília. *Anais* [...], Brasília, 2008. p. 15.

⁹ NORONHA, Rodolfo. Novas arquiteturas judiciais: um estudo dos 10 anos do Prêmio Innovare e seus efeitos sobre atores e instituições. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 251-282, 2015.

uma solenidade com a presença da desembargadora idealizadora e responsável pelo projeto, Cristina Tereza Gaulia. Consegui também o *e-mail* da desembargadora, com quem estabeleci contato ao final de 2014, informando sobre o meu projeto de pesquisa. Ouvei em resposta que o acesso aos microdados estatísticos e aos ônibus para etnografia deveria ser objeto de solicitação oficial.

O acesso aos bastidores das instituições no Brasil não é muito fácil. Resta a habilidade política, carisma e/ou contatos pessoais dos pesquisadores dentro das instituições para o acesso a dados oficiais não publicados e/ou circulação nos bastidores das práticas. Em 2016.2, durante uma conversa casual em uma festa junina, mencionei meu projeto de pesquisa entre amigos de amigos e escutei em resposta: “*Meu primo é juiz e trabalha em um ônibus*”. Por intermédio dessa conhecida, fui apresentada a um magistrado que, após me receber para uma longa entrevista, abriu as portas de um dos ônibus da Justiça Itinerante e legitimou minha presença em campo. Rapidamente ganhei a boa vontade da equipe para acessar informações e explicações sobre o funcionamento do ônibus e da rotina de trabalho. Assim, abriram-se os canais de comunicação entre mim, os juizes e servidores. A legitimidade de minha presença em campo ocorreu, nesse sentido, por método denominado “bola de neve”, de recomendação entre pares. Após iniciar trabalho de campo em quatro localidades, conversando com dezessete servidores não magistrados, sete magistrados e seis funcionários terceirizados, ao longo de três meses de pesquisa, minha presença nos ônibus da Justiça Itinerante já era do conhecimento da desembargadora Coordenadora, Cristina Tereza Gaulia, que me autorizou uma entrevista. Após entrevistá-la, tive acesso à equipe administrativa que cuidava da gestão do programa em cartório base na comarca da capital.

Desenvolvi esta pesquisa de campo por três meses — de setembro a novembro de 2016 — por meio de observação participante nos ônibus de Justiça Itinerante da Vila Cruzeiro, Rocinha, Cidade de Deus, subregistro e ainda em um ônibus de ação social em Irajá. Ao todo conversei com 10 juizes, uma desembargadora, 20 servidores, 5 estagiários, 4 terceirizados (motoristas e serviços gerais) e 11 servidores de instituições parceiras (Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e peritos). O roteiro de entrevista abordou trajetórias, vivências, percepções e sentimentos em relação a aspectos da prática profissional dentro e fora dos ônibus, por meio de um roteiro de perguntas abertas.

Com o tempo em campo, percebi que eu me tornara a pessoa com quem os atores desabafavam sem temer críticas, pois estava “fora” do sistema e não tinha um papel institucional para sustentar. Ainda sobre construção de confiança, o fato de ter estudado ioga e temas de saúde ajudou bastante. Muitos servidores e magistrados viviam problemas de saúde como depressão, doença autoimune, dentre outros sintomas relacionados ao estresse do ofício. Além disso, magistrados, defensores e promotores tinham interesse em viagens e cursos de pós-graduação fora do país; possibilidades de bolsa de estudos; contatos de professores internacionais etc. Esses conhecimentos foram minhas “moedas de troca” em campo. Sistematizei os dados de campo nas seguintes categorias: (1) perfil dos juizes e servidores da Justiça Itinerante, (2) o benefício pago aos magistrados pelo trabalho nos ônibus, (3) os limites da flexibilização do processo civil em campo; (4) os limites da flexibilização da legalidade; (5) o futuro político do programa Justiça Itinerante no TJRJ¹⁰.

Por fim, dialoguei minha análise com achados de campo de outras pesquisas empíricas em Justiças Itinerantes¹¹ e com dados dos relatórios “Justiça em Números” do CNJ¹² e no relatório bienal 2015-2016 do TJRJ¹³.

¹⁰ NORONHA, Rodolfo. Novas arquiteturas judiciais: um estudo dos 10 anos do Prêmio Innovare e seus efeitos sobre atores e instituições. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 251-282, 2015.

¹¹ IPEA. *Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos*: Justiça Itinerante no Brasil: Relatório de Pesquisa. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

¹² BRASIL. *Justiça em números 2016*: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbf344931a9335799_15488.pdf. Acesso em: 10 set. 2017.

¹³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório do Biênio 2015-2016*. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://app.tjrj.jus.br/relatorio-bienio-2013-2014/relatorio-bienio-2015-2016/files/assets/basic-html/page1.html>. Acesso em: 10 set. 2017.

3 Destaques dos estudos acadêmicos em acesso à justiça.

Na tabela 1, apresento o perfil dos estudos de doutorado em direito mapeados.

Tabela 1 – tabulação das 49 teses constantes da amostra refinada da bdbdt quantificada em unidade por objeto de pesquisa quantificado em subcategorias e categorias por afinidade de objeto e subcategoria, respectivamente, da direita para a esquerda.

Estudos sobre Acesso à Justiça com foco em Cidadania			
Categoria	Subcategoria	n.º	Objeto
Operadores do Direito (Pessoas)	Educação Jurídica	4	Currículo (1); Em mediação (1); Em gestão (1); Em justiça restaurativa (1).
	Atores do sistema de justiça	3	Profissional sensível (1); Assistente social (1); psicólogo perito (1).
	Análise de discurso	1	Sentenças (1).
Direitos (Conteúdos)	Teoria da justiça	6	<i>Stricto Sensu</i> (2); Mediação (1); Direitos humanos (1); Direito à personalidade (1); Mínimo existencial (1).
	Criação do direito	4	Direito achado na rua (1); Hermenêutica (1); Movimentos sociais (1); Processos participativos (1).
	Garantia de direitos	3	Mundo laboral (1); Ação afirmativa (1); Proteção à mulher (1).
Institutos (Estrutura Operacional)	Sistema multiportas	9	Abordagem Núcleo Interdisciplinar (1); Mediação judicial (2); Soluções extrajudiciais (3); Balcões de direito (1); Hip Hop (1); Negociação (1).

Fonte: elaboração própria, dados de dezembro de 2016

Destes estudos, 60% não contemplam método de investigação. Em 68% dos casos, os pesquisadores descrevem soluções, propostas inovadoras — teoria, prática e/ou interpretação legislativa —, mas não descrevem o problema que está sendo solucionado e os métodos que levaram às conclusões; outros 32% descreveram problemas de forma parcial: fragmentos de legislação ou casos (histórias) associados a uma livre descrição da realidade, assumida como “dada”, sem um esforço investigativo estatístico e/ou sistemático e/ou ainda, sem um recorte ou estudo de caso definidos.¹¹ Em outras palavras, no campo do Direito, há mais descrição de soluções do que análises de problemas; e mais contextos imaginados do que reais. Entre os 22 estudos que considere válidos estão 19 empíricos e três teóricos. Entre os empíricos, 14 são pesquisas de campo — em geral etnografias com observação de campo e/ou entrevistas e/ou análise de relatórios de dados acessados em instituições de justiça; e cinco estudos de caso — em geral com recortes espacial, e/ou temporal, e/ou temático, e/ou de público. Entre os estudos teóricos, estão dois legislativos e um filosófico sobre acesso à justiça e cidadania.

A falta de método contribui para produção de pesquisas de baixo potencial de inovação, incapazes de decodificar a realidade apropriadamente. A pouca adesão de alunos de Direito à participação em atividades fora das universidades parece ser uma possível causalidade para esse fenômeno. Nesse sentido, concordou o Prof. Kim Economides, jurista da Universidade de Flinders na Austrália, em uma conversa realizada no contexto de um seminário no Brasil, ao tempo desta pesquisa.

[...] eu gostei muito da sua pergunta sobre juristas indo a campo [...] quando olhamos para o direito, nós usamos o termo 3R. O direito 3R — remoto, rural e regional. Quando você olha nessas áreas há um número pequeno de advogados e juizes. E para mim, essa é uma questão interessante, dos juizes relutam para ir a campo em função dos riscos associados, mas estão os estudantes de direito dispostos a ir a campo? Esse é um ponto muito interessante. Há oportunidades reais, e eu não quero dizer que

os estudantes de direitos devem ir para áreas remotas como uma opção permanente de carreira, mas é uma oportunidade de ganho de responsabilidade em aspectos legais e de realização de um trabalho importante que precisa ser feito.¹⁴

Na ausência de contato com a realidade, a adoção de soluções “fora do número” — ou seja, desvinculadas das particularidades do contexto para o qual são destinadas — torna-se um padrão recorrente. Em 86% dos estudos, os pesquisadores discutem o tema do acesso à justiça mencionando a cidadania, mas sem oferecer uma definição clara do conceito. Utilizam o termo como um adjetivo qualificador de uma condição social melhor, mais digna, mais justa, sem desenvolverem um significado preciso do termo. Em um desses trabalhos, especificamente, identifiquei o esforço do pesquisador de juizados especiais em exemplificar o conceito de cidadania por meio da descrição de uma conduta relacional entre usuários e funcionários do sistema de justiça¹⁵. Apenas em 14% dos estudos, os pesquisadores definem o que entendem por cidadania. Entre os marcos teóricos contidos na amostra, destacam-se: (1) Thomas Humphrey Marshall¹⁶; (2) Foucault¹⁷; (3) Bourdieu¹⁸; (4) Cappelletti e Garth¹⁹; (5) José Murilo de Carvalho²⁰; (6) Paulo Freire²¹; (7) a perspectiva da Bioética sobre cidadania; (8) definições autorais originais — sem referencial teórico referenciado²². Os trabalhos que desenvolvem conceito autoral original descrevem cidadania como: (8.1) justiça social, liberdade e direitos individuais e coletivos; (8.2) processo histórico de desigualdades resultantes do processo de colonização; (8.3) exercício de direitos e acesso a documentos.

Em 62% dos trabalhos, a análise sobre cidadania e acesso à justiça é relacionada a processos e procedimentos. Em 24% há combinação de duas abordagens — procedimentos e relações entre pessoas. Em número menor (14%), estão as pesquisas dedicadas exclusivamente à dinâmica de cidadania entre pessoas no sistema de justiça. A abordagem procedimental é predominante nas discussões sobre cidadania e justiça. Uma possível explicação para esse cenário refere-se à influência dos estudos de Cappelletti e Garth²³ sobre os pesquisadores do direito no Brasil. As discussões sobre acesso à justiça no Brasil são até hoje orientadas por uma perspectiva de ondas de acesso à justiça.²⁴ Neste sentido, Kim Economides trabalhou com Cappelletti e expôs, durante o mesmo diálogo, em seminário supradescrito:

[...] uma coisa é acesso à justiça no *welfare state* [estado de bem estar social], mas onde está o *welfare state* no Brasil? Eu acho que essa é uma observação importante. Quando você compara o *welfare state* do Reino Unido após a Segunda Guerra mundial, não apenas em relação aos serviços jurídicos, mas em relação à saúde, educação, bem-estar, é aqui que está a conexão com o direito. [...] Porque por meio

¹⁴ ACESSO à justiça em comunidades remotas: experiências dos campos australiano e brasileiro. Palestrante: Kim Economides. Rio de Janeiro: UFF, 1 jun. 2017. 1 vídeo (3 h, 17 min). Publicado pelo canal Nupij Uff (Núcleo de Pesquisa sobre Práticas e Instituições Jurídicas). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8VE7cI0M1P0&t=30s>. Acesso em: 12 maio 2024.

¹⁵ GONÇALVES, Evelise Ribeiro. *Em busca do profissional socialmente sensível: um estudo sobre o trabalho do cirurgião-dentista na estratégia de saúde da família sob o olhar da bioética da intervenção*. 2009. Tese (doutorado em Enfermagem) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. 197p.

¹⁶ MARONA, Marjorie Corrêa. *Acesso à qual justiça? A construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal*. 2013. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

¹⁷ SINHORETTO, Jacqueline. *Ir aonde o povo está: etnografia de uma reforma da justiça*. 2007. Tese (doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

¹⁸ CAVALCANTE, Tatiana Maria Náufel. *Os juizados especiais federais itinerantes como política pública de acesso à justiça*. 2010. Dissertação (mestrado em políticas públicas) - Universidade Federal do Maranhão, Maranhão. 2010.

¹⁹ FERRAZ, Leslie. Brazilian Itinerant Justice: na effective model to improve Access to justice to disadvantaged people? In: FERRAZ, Leslei Sherida (coord.). *Repensando o acesso à Justiça: estudos internacionais*. Aracaju: Evocati, 2016. p. 65-92.

²⁰ MARONA, Marjorie Corrêa. *Acesso à qual justiça? A construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal*. 2013. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

²¹ FERREIRA, José Geraldo. *Juizados especiais federais cíveis itinerantes em alagoas: uma nova justiça*. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

²² GONÇALVES, Evelise Ribeiro. *Em busca do profissional socialmente sensível: um estudo sobre o trabalho do cirurgião-dentista na estratégia de saúde da família sob o olhar da bioética da intervenção*. 2009. Tese (doutorado em Enfermagem) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

²³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1998.

²⁴ Vide: IPEA. *Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos: Justiça Itinerante no Brasil: Relatório de Pesquisa*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

do sistema de justiça, aqui no Brasil não é possível acessar uma quantidade substancial de direitos como saúde, educação e bem estar apenas pelo fato destes estarem na lei. Então, se o que nós estamos falando [ao falar de acesso à justiça] é sobre cidadãos tendo acesso a um advogado, isso provavelmente não é muito importante no Brasil. No contexto do *Welfare State* essa é uma discussão diferente pois esses serviços existem. Então é por aí que eu acredito que deveriam ir antes de assumir e endereçar o projeto de Cappelletti... nós estamos olhando para um ambiente social de acesso à justiça totalmente diferente.²⁵ (Kim Economides, maio de 2017, palestra na Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense).

Um sintoma da colonização do nosso saber é que invertemos a ordem dos trabalhos acadêmicos: criamos construções da nossa realidade para fazê-las caber na decodificação da teoria importada ao invés do contrário. Assim, agimos quando o assunto é política pública judiciária de acesso à justiça e cidadania. A falta de diálogo entre acadêmicos do direito e outros campos de pesquisa parece ser determinante na estagnação do debate sobre acesso à justiça em Cappelletti e Garth por mais de duas décadas, gerando consequências na produção do conhecimento jurídico, que impacta as políticas públicas judiciárias. Na falta de soluções de autoria própria, a imposição de “inovação” por força do capital estrangeiro tem respaldo em alianças com grupos políticos hermeticamente fechados no Brasil.

3.1 Políticas públicas de acesso à justiça e cidadania

Entre os grupos hermeticamente fechados que operaram a reforma do poder judiciário, havia um diretor da renomada Escola de Direito. “Era preciso desenhar uma estratégia decisória comum [...] o primeiro passo seria identificar os agentes políticos principais que iriam participar das decisões. Difícil porque a reforma não tinha pauta comum estabelecida”²⁶. Falcão²⁷ descreveu os bastidores da reforma do judiciário de um lugar de observador participante. Ele interveio, ativamente, no processo, forjando estratégias de convergência de interesses. Apesar de declarar buscar algo novo, a forma como descreve sua atuação é antiga: parâmetros arraigados de negociação de interesses pessoais e alianças entre pares. Em 2007, por meio do decreto 6.061, foi criada a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRF) do Ministério da Justiça, ainda sem condições de propor uma agenda, tamanha a falta de entendimentos. Por um lado, a pressão internacional; por outro, a total ausência de racionalidade gerencial¹⁶ e a fragmentação e competição dos interesses. Nessa equação, os interesses de um grupo hermético de instituições públicas e privadas, entre eles membros da academia e da mídia, se uniram. Juntos, ganharam força política de arquitetos do judiciário. A arquitetura não seguiu pela via da legitimidade informada da pesquisa técnica, transparência decisória e participação popular, mas pela via da formação de convencimento por meio do *marketing*: a principal estratégia era chamada de *Prêmio Innovare*.²⁸ O processo seletivo dessa premiação apela à vaidade dos operadores do direito como uma isca para seus reais propósitos. “O prêmio chegou a ser chamado de ‘verdadeiro Oscar da justiça brasileira’”²⁹. Assim teve

²⁵ ACESSO à justiça em comunidades remotas: experiências dos campos australiano e brasileiro. Palestrante: Kim Economides. Rio de Janeiro: UFF, 1 jun. 2017. 1 vídeo (3 h, 17 min). Publicado pelo canal Nupij Uff (Núcleo de Pesquisa sobre Práticas e Instituições Jurídicas). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8VE7cI0M1P0&t=30s>. Acesso em: 12 maio 2024.

²⁶ FALCÃO, Joaquim. A história da Reforma do Poder Judiciário e de sua estratégia pré-legislativa. In: STOCO, Rui. *Dez anos de reforma do judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 177-194.

²⁷ FALCÃO, Joaquim. A história da Reforma do Poder Judiciário e de sua estratégia pré-legislativa. In: STOCO, Rui. *Dez anos de reforma do judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 177-194.

²⁸ O Prêmio Innovare foi uma estratégia de atrair e formatar amplos seguimentos de profissionais do sistema de justiça. Como insetos na luz, em busca de reconhecimento, pois a quantia monetária é simbólica para esse público, vêm advogados, promotores, defensores, juízes e tribunais inscreverem suas práticas. Novas experiências começam a surgir por inspiração neste movimento. Anualmente aumenta significativamente o número de práticas inscritas na expectativa de visibilidade e aplausos (Noronha, 2015).

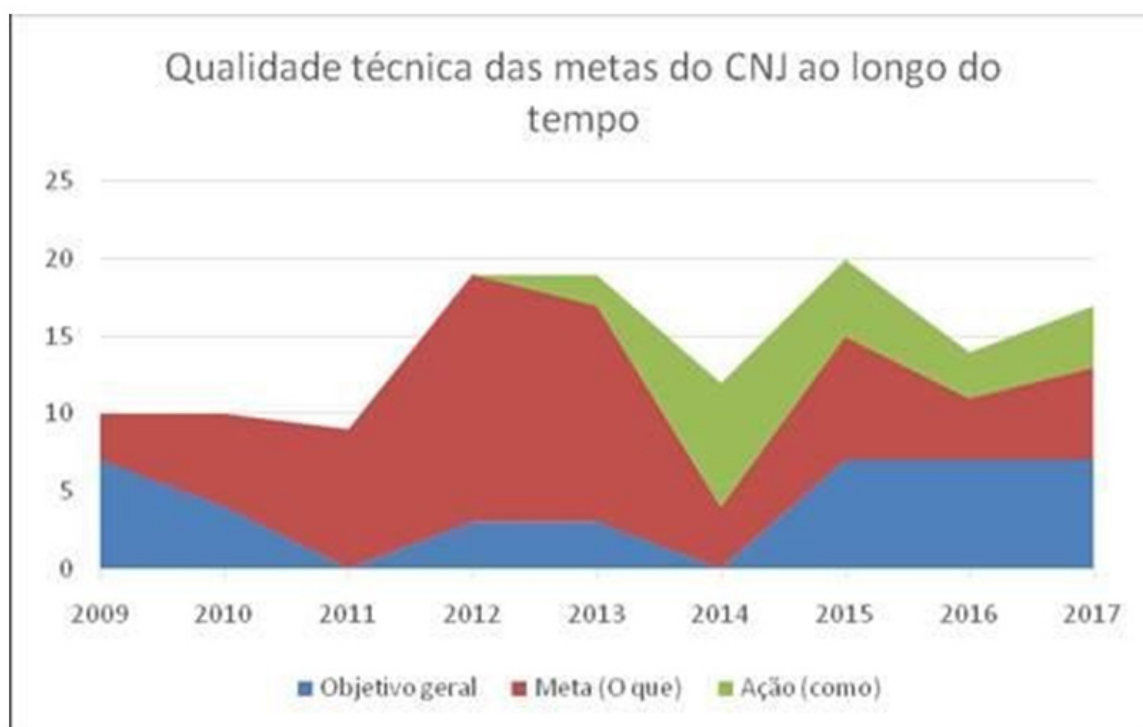
²⁹ NORONHA, Rodolfo. Novas arquiteturas judiciais: um estudo dos 10 anos do Prêmio Innovare e seus efeitos sobre atores e instituições. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 251-282, 2015.

início a reforma do sistema de justiça, reproduzindo velhas práticas³⁰ que *fagocitavam* a estética das iniciativas ditas de inovação.³¹

3.2 Diretrizes das metas anuais do CNJ

A análise da política de metas do CNJ, desde 2009 até 2017 (ano de conclusão deste estudo), sugeria uma mudança em curso. O perfil de racionalidade das metas de reforma do sistema de justiça foi se transformando ao longo do tempo. Com o passar dos anos, as metas de planejamento institucional reduziram, sugerindo um amadurecimento técnico dos tribunais com a incorporação da cultura de planejamento às rotinas de trabalho.

Figura 1 – projeção gráfica da especificidade das metas do CNJ segundo a leitura desta pesquisa, quantificada na coluna da direita da tabela 13. Decurso temporal de 2009 a 2017.



Fonte: elaboração própria, dados de março de 2017

Quando a política nacional de metas teve início, o tipo de meta mais repetido, quanto à especificidade, era a meta “*objetivo geral*” (29% – 38 em 130) - sem especificidade técnica, de difícil aferição de resultados. Com o tempo, esse padrão mudou, cada vez mais as metas *stricto sensu* ganharam espaço — “*metas ‘o que’* (54% – 70 em 130) e *metas ‘como’* (17% – 22 em 130)”. A partir de 2012, as “*metas ‘ação’ ou metas ‘como’*” começam a surgir. Nos três últimos anos da pesquisa (2015-2017), chamou a atenção a incidência de “*meta ‘ação’*” de conteúdo valorativo ou político. Eram metas refinadas com a descrição de assuntos específicos que os tribunais deveriam priorizar, como casos de corrupção, ação coletiva e perda de mandato eletivo.

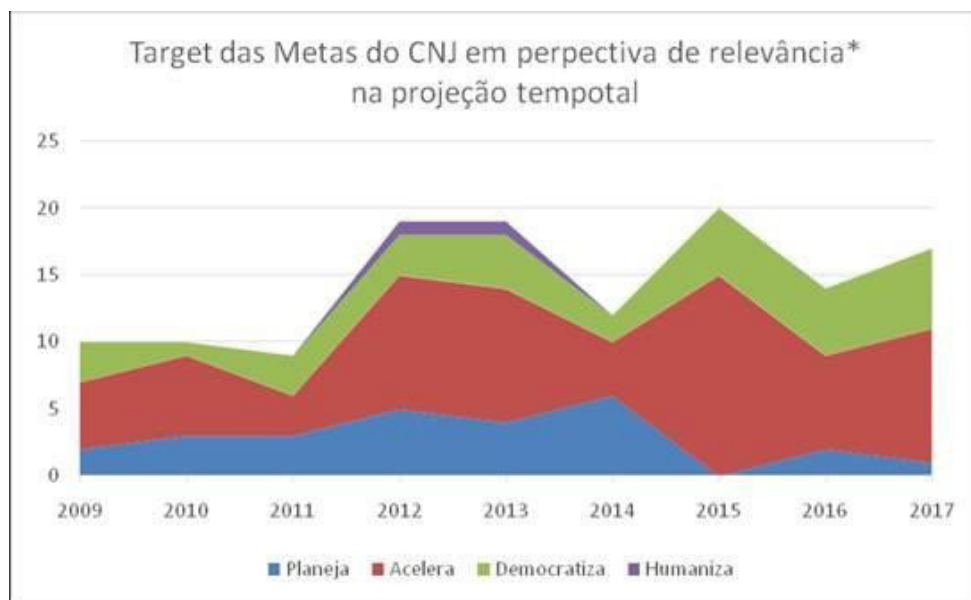
Em 2009, o plano de metas anual do CNJ trouxe no título a finalidade: “[dar] maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos, melhoraria da qualidade do serviço jurisdicional prestado e ampliação do acesso

³⁰ HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente*. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 485 p. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

³¹ Para mais sobre esse tópico, ver RIBEIRO, Leandro Molhano; PAULA, Christiane Jalles. Inovação institucional e resistência corporativa: o processo de institucionalização e legitimação do Conselho Nacional de Justiça. *Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 13-28, 2016.

do cidadão brasileiro à justiça”. Eram, portanto, finalidade da política de metas: (1) agilidade, (2) qualidade e (3) ampliação da cidadania.

Figura 2 – projeção gráfica da tabulação temporal para quantificação de incidência de padrões de comando em verbo contido nas metas do CNJ contida na tabela 14. Decurso temporal de 2009 a 2017. O objetivo do gráfico é dar evidência a * relevância de cada perfil de comando/diretriz institucional.



Fonte: elaboração própria, dados de março de 2017.

Metas orientadas a comandos de conteúdo estratégico — planejamento estratégico dos tribunais (18% - 24 em 130) — e democratização (24% - 31 em 130) do judiciário também estavam presentes na amostra. Metas de humanização do sistema de justiça (2% - 2 em 130) apareceram apenas em dois anos: política de cuidado com a saúde de funcionários em serviço. As metas de humanização não ganharam expressão com o passar do tempo no período da pesquisa, não eram uma política pública em construção, mas um episódio³². A prioridade estava nos procedimentos de celeridade criticados por gerarem elevados níveis de exaustão humana. Cuidar para manter as pessoas produtivas para produzir ainda mais³³. A democratização era uma agenda menor e constante entre 2015 e 2017, demonstrando tendência de crescimento. O planejamento estratégico também foi pauta crescente até 2014, desde então, reduziu, drasticamente, a relevância quantitativa, o que sugeriu sua incorporação às agendas dos tribunais, como dito anteriormente. Paralelamente à redução de metas de planejamento, houve o crescimento de metas de democratização, sugerindo com base em uma organização técnica gerencial a criação de espaço para o debate de temas de conteúdo político mais sensíveis. A maturidade gerencial sugere condição favorável à democratização. Cada um desses conteúdos — celeridade, planejamento e democratização — foi implementado com estratégias diferentes ao longo do tempo analisado, o que também sugeriu uma aprendizagem em curso. Não havia, no entanto, o entendimento de que celeridade e democratização poderiam caminhar de forma integrada e orientada à eficiência econômica. Essa dissociação de celeridade e democratização estava gerando reação dos magistrados à estratégia do CNJ para a reforma do judiciário, considerada “antidemocrática”, na época³⁴. A proposta de reforma do

³² O foco não é cuidar das pessoas, mas viabilizar a continuidade de padrões entrenchados de procedimentos. Essa inferência parece bastante verossímil diante do pico de metas de celeridade no breve período (2012 e 2013) em que os tribunais cuidam, temporariamente, da saúde de funcionários

³³ MORAES, Daniela Marques de. *A importância do olhar do outro para a democratização do acesso à justiça: uma análise sobre o direito processual civil, o poder judiciário e o observatório da justiça brasileira*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2014.

³⁴ RIBEIRO, Leandro Molhano; PAULA, Christiane Jalles. Inovação institucional e resistência corporativa: o processo de institu-

judiciário falava em aproximação com a sociedade, mas ficou perdida em metas de celeridade. A velocidade “colonizou” o sistema de justiça com uma métrica de eficiência que atropelou o ser humano que por sua vez, não seria, até então variável, variável de aferição pelos relatórios “Justiça em Números”³⁵. O mito da produtividade como “*celeridade sem enfoque na democratização*”³⁶, não inova, apressa — faz mais do mesmo, só mais rápido do que antes. “Construir um novo Poder Judiciário, no qual a cidadania encontre um Direito concretamente evoluído em direção a uma ordenação congruente para o bem comum”³⁷ está condicionado à eficiência enquanto princípio (art. 37 da CRFB/88), mas requer uma leitura estratégica de eficiência. Nesse sentido, Gaulia³⁸ propõe a releitura do conceito de eficiência orientada à transformação da estrutura burocrática procedimental do judiciário com base em uma nova lente. Para que uma nova perspectiva de eficiência possa pautar a inovação, é preciso, primeiramente, romper com as “*monoculturas das mentes*”³⁹, a monocultura que esteriliza o solo da inovação⁴⁰ — vulgo *bias*. Apenas dialogando entre pares, gestores e juristas terão sempre as mesmas ideias — não há evolução, pois não rompe com o aspecto gerador do “problema”: a ausência de diversidade e de vivências de diferentes realidades⁴¹.

4 Estudo de caso da Justiça Itinerante

A hipótese desenvolvida neste trabalho para o estudo de caso tem como referencial o trabalho do antropólogo James Holston, que destacou o encontro de diferentes formas de cidadania em espaços públicos como um potencial disruptivo para padrões “entrincheirados” de exclusão⁴². Ao aplicar essa hipótese à Justiça Itinerante, o objetivo é investigar se a proximidade itinerante dos juízes pode ser um fator determinante de inovação no sistema judiciário. Em outras palavras, o estudo de caso busca observar se o contato direto em campo tem o potencial de romper a “monocultura das mentes” (*bias*), ampliando as perspectivas dos magistrados por meio da experiência direta com diferentes contextos.

cionalização e legitimação do Conselho Nacional de Justiça. *Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 13-28, 2016.

³⁵ FRAGALE FILHO, Roberto. Quantificando a profissão: as mudanças do trabalho judicial. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16., 2013, Salvador. *Anais* [...], Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

³⁶ FRAGALE FILHO, Roberto. Quantificando a profissão: as mudanças do trabalho judicial. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16., 2013, Salvador. *Anais* [...], Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

³⁷ GAULIA, Cristina Tereza. Justiça Itinerante – Ampliação democrática do Acesso à Justiça. *Revista de Direito da Cidade*, v. 06, n. 01, 2015. p. 209.

³⁸ GAULIA, Cristina Tereza. Justiça Itinerante – Ampliação democrática do Acesso à Justiça. *Revista de Direito da Cidade*, v. 06, n. 01, 2015.

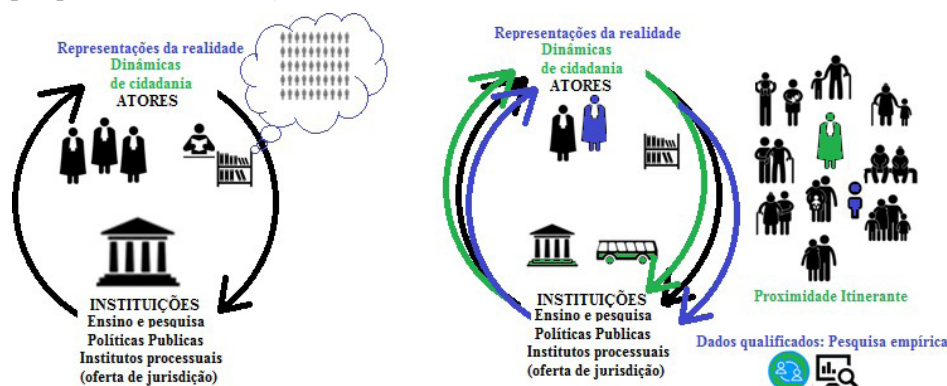
³⁹ GAULIA, Cristina Tereza. Justiça Itinerante – Um novo paradigma de prestação jurisdicional. Uma Política pública do poder judiciário. In: FERRAZ, Leslei Sherida (coord.). *Repensando o acesso à Justiça: estudos internacionais*. Aracaju: Evocati, 2016. p. 210.

⁴⁰ LEAL, Jackson da Silva; FAGUNDES, Lucas Machado. Política judicial brasileira: da produção de cidadania à cooptação sistêmica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2012.

⁴¹ MOREIRA, Rafaela Selem; GHIRARDI, José Garcez. Innovative Pedagogical Approaches in Judicial Education: The case of a Pioneer Training Programme for Magistrates in Brazil. *Erasmus Law Review*, Law and Society Association, n. 4, 2023.

⁴² HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Figura 2 – esquema ilustrativo da ruptura da monocultura das mentes no contexto da construção do pensamento e das práticas de justiça via práticas de proximidade e circulação fora dos ambientes institucionais de ensino e pesquisa e tribunais de justiça.



Fonte: Holston (2013).⁴³

O desenho à esquerda ilustra a dinâmica que historicamente moldou o perfil das instituições: centralizada e verticalizada, hermética à diversidade. Em outras palavras, trata-se do entrincheiramento (um circuito fechado) de práticas e condutas que, segundo Holston, impede a inovação.⁴⁴ Já o esquema à direita demonstra o que ocorre nesse sistema quando pesquisadores e magistrados saem desses espaços herméticos de interação entre pares, que intitularei neste artigo de “zona de conforto”, e passam a acessar pessoas e espaços públicos caracterizados por diferentes dinâmicas culturais e de cidadania.

A segunda gravura sugere a expansão da interação, acompanhada por uma subversiva corrosão do entrincheiramento institucional. Ao retornarem às instituições, essas subjetividades, enriquecidas por novos referenciais, infiltrariam as estruturas com interpretações diferenciadas da realidade — interpretações geradas por *inputs* diretamente extraídos da própria vivência e contato com diferentes dinâmicas sociais. Em outras palavras, uma estratégia de democratização do sistema de justiça caracterizada pela “corrosão” do entrincheiramento institucional a partir de dentro.

O ganho principal foi esse conhecimento, contínuo e reiterado da realidade. Para mim, isso ajuda quando eu faço meus votos como desembargadora [aponta para a pilha de processos em seu gabinete]. Essa é que é a ideia. A ideia é esse retorno. Só se torna uma verdade a justiça mais justa, quando aquele que é o prestador da justiça - usando a sua fala de que o juiz é o servidor da justiça, um funcionário público, o prestador de serviço da justiça - sabe o que acontece na realidade da vida. Se você não souber o que acontece no mundo da vida, você vai sempre fazer uma justiça retórica, uma justiça formular, você vai querer uma fórmula, uma súmula, um enunciado, de letra da lei, um artigo que você possa transcrever e resolver o problema, só que a vida não é assim.⁴⁵

A trajetória de alguns profissionais que atuaram na idealização e no projeto piloto de Justiça Itinerante do TJRJ é marcada pela circulação e socialização na diversidade do mundo da vida: um juiz filho de defensora pública e que cresceu surfando com moradores de periferias e subindo os morros do Rio de Janeiro; uma juíza com experiência de cidadania horizontalizada nas relações familiares em que decisões eram deliberadas por todos. Uma juíza que usa transporte público e participa na vida comunitária do bairro; uma servidora com formação em ciências sociais em universidade pública e que foi agente de saúde com circulação por diversas favelas do Rio de Janeiro; uma servidora com experiência em gestão em diversas áreas do tribunal. Não sugiro, neste trabalho, uma naturalização de perfil, mas uma construção ativa de visão ampla via expo-

⁴³ HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

⁴⁴ HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

⁴⁵ GAULIA, Cristina Tereza. Justiça Itinerante – Um novo paradigma de prestação jurisdicional. Uma Política pública do poder judiciário. In: FERRAZ, Leslei Sherida (coord.). *Repensando o acesso à Justiça: estudos internacionais*. Aracaju: Evocati, 2016.

sição à diversificadas realidades sociais em relação à circulação urbana e/ou periférica. Nesse sentido, até mesmo a circulação institucional já se torna um diferencial à luz de trajetórias estáticas de ocupação e socialização exclusivamente em gabinetes. A hipótese construída neste trabalho é que a ampliação da visão pode ser uma construção viável em qualquer fase da vida profissional, incluindo durante a formação acadêmica (bacharelado em direito) ou na educação profissional de magistrados.⁴⁶ Não se trata de ter um perfil “vocado”, mas de superar essa visão pela perspectiva da cidadania ativa, na qual as noções de “benevolência” e “filantropia” perdem seu significado em favor da compreensão de um dever cívico inerente ao ofício de operar a jurisdição.

Um sistema conservador, obviamente não gosta de uma pessoa que tenha uma visão de mundo tão ampla. Isso me incomoda muito, traz muitas angústias, porque na medida em que você enxerga a realidade que te circunda, você sofre mais. [...] Mas você sabe que ao mesmo tempo, conhecendo as realidades, você pode devagarzinho tentar mudar, o que não pode é desistir. Sempre tendo a percepção de que não há o mundo perfeito.⁴⁷

A análise da trajetória de implementação da Justiça Itinerante do TJRJ sugere uma contribuição à teoria de Holston sobre “insurgências e entrincheiramentos”. Enquanto o entrincheiramento e a insurgência funcionam como vasos comunicantes, fazendo com que cada novidade disruptiva seja submetida a um movimento de assimilação que a torna conservadora, há uma fórmula inversa. Essa fórmula, que se pretende conservadora, revela-se subversiva ao normalizar o que, na verdade, é uma inovação. Isso se evidenciou na estratégia de sustentabilidade bem-sucedida da desembargadora coordenadora da Justiça Itinerante, que, em momento algum, confrontou ou desafiou o tribunal a realizar uma mudança estrutural radical em direção à democratização de suas práticas. Ao contrário, durante toda a pesquisa, ela manteve um discurso institucional exemplar, alinhado com a narrativa aristocrática do tribunal. Iniciou a implementação do programa na qualidade de projeto especial “social/assistencial” e convidou apenas magistrados e servidores com um “perfil vocacionado”. Uma vez estabelecida a prática, recorreu às antigas blindagens da normativa interna do tribunal e à negociação entre pares como garantias para a consolidação e longevidade do programa.

O marco dessa conquista gradual de legitimidade institucional está na evolução da vinculação administrativa do programa Justiça Itinerante do TJRJ: de um projeto social na Coordenadoria de Projetos Especiais para um serviço jurisdicional regular na gestão administrativa das varas, reconhecido como “dever institucional” do TJRJ, em uma trajetória de quase duas décadas.

As experiências disruptivas de insurgência, como sugere Holston, são mais rápidas e explosivas no confronto com o padrão entrincheirado que busca eliminar ou superar.⁴⁸ No entanto, a prática demonstra que romper com o passado não é suficiente; é necessário também sustentar a construção do novo. A ruptura sem sustentabilidade resulta em um vazio que será preenchido pelas antigas práticas (o constructo anterior). O novo não se edifica de uma só vez, pois é um constructo coletivo que demanda o engajamento de subjetividades em diferentes temporalidades e padrões comportamentais, especialmente em um país de diversidade extrema como o Brasil. A estratégia identificada na Justiça Itinerante do TJRJ, que denominarei de “*levemente fora da caixa*”, exige paciência, atuando sem pressa, mas também sem pausa, resistindo até que se torne o novo padrão entrincheirado a ser superado por estratégias inovadoras. Essa abordagem parece ter sido bem-sucedida na implementação e sustentabilidade da prática ora analisada, requerendo a atuação contínua do grupo inicial de idealizadores em rearranjos institucionais no tribunal e entre os órgãos de justiça.

Elementos de avaliação econômica indicam que o sucesso da Justiça Itinerante não deve ser analisado, apenas, com base na perspectiva da democratização. De acordo com o relatório do CNJ, 89% das despesas

⁴⁶ MOREIRA, Rafaela Selem; GHIRARDI, José Garcez. Innovative Pedagogical Approaches in Judicial Education: The case of a Pioneer Training Programme for Magistrates in Brazil. *Erasmus Law Review*, Law and Society Association, n. 4, 2023.

⁴⁷ GAULIA, Cristina Tereza. Justiça Itinerante – Um novo paradigma de prestação jurisdicional. Uma Política pública do poder judiciário. In: FERRAZ, Leslei Sherida (coord.). *Repensando o acesso à Justiça*: estudos internacionais. Aracaju: Evocati, 2016.

⁴⁸ GAULIA, Cristina Tereza. Justiça Itinerante – Um novo paradigma de prestação jurisdicional. Uma Política pública do poder judiciário. In: FERRAZ, Leslei Sherida (coord.). *Repensando o acesso à Justiça*: estudos internacionais. Aracaju: Evocati, 2016.

totais do sistema de justiça são atribuídas a recursos humanos⁴⁹. O relatório do TJRJ revela que, à época da pesquisa, o tribunal enfrentava elevados custos relacionados à chamada “valorização do magistrado”⁵⁰. Ainda nesse mesmo lapso temporal, a justiça estadual no Brasil contava com 5,4 magistrados para cada 100.000 habitantes. No TJRJ, havia uma proporção de 1 juiz para 18.518 pessoas, gerando uma média de 3.599 novos casos por magistrado a cada ano.⁵¹

Por outro lado, no mesmo biênio (2015-2016), na Justiça Itinerante do TJRJ, um único juiz geriu e prestou jurisdição para 5.803 pessoas por ano, atuando, apenas, uma vez por semana. Ou seja, a *performance* desse juiz, em cinco dias da semana no ano, era, em média, de 29.015 atendimentos integrais. Em uma estrutura como a do fórum central do TJRJ, pensar em um juiz atendendo 18.518 novos processos por ano (número de pessoas por juiz no Estado do Rio de Janeiro) pode parecer irreal, mas, nos ônibus de Justiça Itinerante, por meio de metodologia estruturada em parcerias e capilarização, poderiam ser atendidas 29.017 pessoas por ano. Em outras palavras, um juiz, na Justiça Itinerante, atendia mais do que a quantidade média nacional de pessoas existentes no país por número de juízes e performava, em média, oito vezes mais do que o colega juiz no gabinete.

Os números também chamavam a atenção quando comparados os custos. Enquanto nos juizados especiais — considerados de baixo custo —, o valor unitário da jurisdição é R\$ 1.457,29; no ônibus da Justiça Itinerante, o custo médio seria de R\$7,03 por pessoa atendida⁵².

Outro aspecto de destaque refere-se à performance da celeridade processual a bordo dos ônibus: a diferença no tempo de duração dos processos a bordo destes.

Existem pessoas que desistem dos processos no fórum e buscam a Itinerante. Só para você ser atendido pela defensoria, o tempo que você gasta para pegar a senha é muito maior que o tempo de espera para o atendimento integral do Itinerante, que resolve muitos casos no dia [...] eu recebi ligação de pessoas aqui dizendo: ‘eu quero saber se meu divórcio está valendo, por que a minha tia, [ou a minha colega], o divórcio levou um ano para ser decidido, e o meu foi decidido na hora, tá valendo mesmo?’ (Servidora do TJRJ, responsável administrativa pela Justiça Itinerante do TJRJ em entrevista em março de 2017).

Os números e depoimentos sugerem que se trata de uma das estruturas mais eficientes de prestação jurisdicional já criadas na história do sistema de justiça brasileiro. Segundo a equipe administrativa da Justiça Itinerante, quando reclamações chegam à corregedoria, são referentes ao temor da suspensão ou fim das atividades do ônibus nas localidades. Os funcionários entrevistados também relataram serem felizes nesse trabalho. Segundo eles, menos estressante e mais gratificante que o trabalho nas edificações do tribunal.

Apesar deste cenário — talvez desconhecido pela maioria dos gestores do sistema de justiça —, a principal estratégia de promoção de efetividade à prestação jurisdicional adotada pelos tribunais e recomendada para democratização do sistema de justiça é a construção de novas sedes edificadas⁵³. As iniciativas de Justiça

⁴⁹ GAULIA, Cristina Tereza. Justiça Itinerante – Um novo paradigma de prestação jurisdicional. Uma Política pública do poder judiciário. In: FERRAZ, Leslei Sherida (coord.). *Repensando o acesso à Justiça: estudos internacionais*. Aracaju: Evocati, 2016.

⁵⁰ GAULIA, Cristina Tereza. Justiça Itinerante – Um novo paradigma de prestação jurisdicional. Uma Política pública do poder judiciário. In: FERRAZ, Leslei Sherida (coord.). *Repensando o acesso à Justiça: estudos internacionais*. Aracaju: Evocati, 2016.

⁵¹ GAULIA, Cristina Tereza. Justiça Itinerante – Um novo paradigma de prestação jurisdicional. Uma Política pública do poder judiciário. In: FERRAZ, Leslei Sherida (coord.). *Repensando o acesso à Justiça: estudos internacionais*. Aracaju: Evocati, 2016.

⁵² Segundo gestora da Justiça Itinerante do TJRJ, em entrevista, um ônibus de Justiça Itinerante tem um custo de R\$17.000,00 ao ano para atender cinco localidades uma vez na semana em cada uma delas. O custo de atendimento médio dos ônibus por localidade é de R\$3.400,00 ao ano. Considerando que o número de atendimentos médio por localidade/mês é de 483 pessoas, cinco dias de atendimento correspondem à 2.418 pessoas a custo de R\$17.000,00. Em outras palavras, está-se diante de um custo médio de R\$7,03 por pessoa atendida.

⁵³ A rubrica onde grande volume do recurso do TJRJ é gasto, justificada sob a bandeira da “efetividade da prestação jurisdicional” é destinada às obras de melhoria de infraestrutura predial “administração investiu no oferecimento de instalações físicas adequadas às unidades jurisdicionais, especialmente de 1º grau, e aos órgãos administrativos. Por entender que infraestrutura adequada é um fator de melhoria no atendimento ao público — e, portanto, concorre para a efetividade da jurisdição” (TJRJ, 2016: 178). Entre as obras, a de menor valor no Fórum da Comarca de Arraial do Cabo, com valor estimado em R\$ 4.840.280, e a de maior valor no fórum da Comarca de Angra dos Reis, com um valor contratado de R\$ 30.796.648.

Itinerante não eram consideradas uma prática de justiça entre os indicadores de desempenho do CNJ; seja para metas ou avaliação de resultados ao tempo da pesquisa, e sua eficiência econômica permanece inexplorada por pesquisas oficiais até os dias de hoje.

5 Considerações finais e conclusão

Entre as principais contribuições deste trabalho para o campo de estudos do acesso à justiça no Brasil, destaco algumas sugestões fundamentadas em dados nesta conclusão. A pesquisa evidencia uma correlação significativa entre os níveis de conhecimento sobre realidades sociais e a relevância das pesquisas acadêmicas no campo jurídico, além de identificar falhas metodológicas e deficiências no planejamento de serviços judiciários, sugerindo um padrão conexo. Outro ponto crucial é a ausência de indicadores que harmonizem eficiência econômica com a democratização do judiciário, bem como o impacto inverso que programas de democratização exercem sobre o sistema de justiça e seus agentes. Nesse sentido, o artigo sugere que políticas judiciárias “levemente fora da caixa” podem se revelar mais sustentáveis do que práticas altamente disruptivas.

Adicionalmente, esse manuscrito ressalta a importância da diversidade e da mobilidade urbana e periférica como fontes de aprendizado institucional, essenciais para o fortalecimento de valores democráticos. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem demonstrado um papel proativo em iniciativas recentes, promovendo ações como cotas para pretos e indígenas nos concursos da Magistratura⁵⁴, além de organizar seminários e desenvolver pesquisas voltadas à democratização dos ideais de justiça consagrados pela Constituição.

Portanto, é fundamental reconhecer as limitações deste estudo. A pesquisa poderia se beneficiar de uma exploração mais abrangente de bases de dados acadêmicas, como periódicos e eventos, visando fornecer uma visão mais conclusiva sobre o impacto da produção acadêmica nas políticas públicas judiciárias. Ademais, as recentes iniciativas do CNJ, voltadas à diversidade e à democratização do judiciário, merecem um atento e cuidadoso aprofundamento em pesquisas futuras, o que poderá enriquecer o mapeamento de tendências e fortalecer as projeções acerca dessas políticas.

O estudo de caso da Justiça Itinerante do TJRJ também poderia ser complementado por uma análise comportamental dos juízes e servidores envolvidos, comparando suas percepções antes e após a experiência nos ônibus, além de incorporar mais variáveis observacionais. A participação das coordenadorias de Justiça Itinerante do Ministério Público e da Defensoria Pública poderia, por sua vez, agregar novas perspectivas relevantes para futuras investigações.

Por fim, e não menos importante, a pesquisa sobre acesso à justiça e cidadania se beneficiaria da inclusão dos atendidos como informantes e categoria de observação em campo, permitindo uma análise crítica dos padrões de tratamento e jurisdição prestados por juízes e servidores a bordo dos ônibus. Essas limitações não desqualificam a pesquisa apresentada, mas sim apontam para oportunidades de aprofundamento, contribuindo para a construção de caminhos que promovam a eficiência e a eficácia dos serviços de justiça em consonância com os princípios democráticos que ainda nos norteiam enquanto jovem Estado Democrático de Direito.

⁵⁴ MOREIRA, Rafaela Selem; GHIRARDI, José Garcez. Innovative Pedagogical Approaches in Judicial Education: the case of a Pioneer Training Programme for Magistrates in Brazil. *Erasmus Law Review*, [s. l.], n. 4, 2023.

Referências

- ACESSO à justiça em comunidades remotas: experiências dos campos australiano e brasileiro. Palestrante: Kim Economides. Rio de Janeiro: UFF, 1 jun. 2017. 1 vídeo (3 h, 17 min). Publicado pelo canal Nupij Uff (Núcleo de Pesquisa sobre Práticas e Instituições Jurídicas). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8VE7cI0M1P0&t=30s>. Acesso em: 12 maio 2024.
- BRASIL. *Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça*. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be-3dbb344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1998.
- CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto Contexto Enferm*, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, out./dez. 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CAVALCANTE, Tatiana Maria Náufel. *Os juizados especiais federais itinerantes como política pública de acesso à justiça*. 2010. Dissertação (mestrado em políticas públicas) - Universidade Federal do Maranhão, Maranhão, 2010.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FALCÃO, Joaquim. A história da reforma do Poder Judiciário e de sua estratégia pré-legislativa. In: STOCO, Rui. *Dez anos de reforma do judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 177-194.
- FERRAZ, Leslie. Brazilian Itinerant Justice: na effective model to improve Access to justice to disadvantaged people? In: FERRAZ, Leslei Sherida (coord.). *Repensando o acesso à justiça: estudos internacionais*. Aracaju: Evocati, 2016. p. 65-92.
- FERREIRA, José Geraldo. *Juizados especiais federais cíveis itinerantes em alagoas: uma nova justiça*. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.
- FRAGALE FILHO, Roberto. Quantificando a profissão: as mudanças do trabalho judicial. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16., 2013, Salvador. *Anais [...]*, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.
- GAULIA, Cristina Tereza. Justiça itinerante: ampliação democrática do acesso à justiça. *Revista de Direito da Cidade*, v. 06, n. 01, 2015.
- GAULIA, Cristina Tereza. Justiça itinerante: um novo paradigma de prestação jurisdicional. Uma Política pública do poder judiciário. In: FERRAZ, Leslei Sherida (coord.). *Repensando o acesso à justiça: estudos internacionais*. Aracaju: Evocati, 2016.
- GONÇALVES, Evelise Ribeiro. *Em busca do profissional socialmente sensível: um estudo sobre o trabalho do cirurgião-dentista na estratégia de saúde da família sob o olhar da bioética da intervenção*. 2009. Tese (Doutorado em Enfermagem) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.
- HERMAN, Bob. Moderna skirts disclosures of coronavirus vaccine costs. *Axios*, 2020. Disponível em: <https://www.axios.com/2020/08/05/moderna-barda-coronavirus-funding-disclosure>. Acesso em: 30 set. 2022.
- HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IPEA. *Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos: justiça itinerante no Brasil: relatório de pesquisa*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

LEAL, Jackson da Silva; FAGUNDES, Lucas Machado. Política judicial brasileira: da produção de cidadania à cooptação sistêmica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2012.

MARONA, Marjorie Corrêa. *Acesso à qual justiça? a construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal*. 2013. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

MORAES, Daniela Marques de. *A importância do olhar do outro para a democratização do acesso à justiça: uma análise sobre o direito processual civil, o poder judiciário e o observatório da justiça brasileira*. 2014. Tese (Doutorado em direito) - Faculdade de Direito. Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2014.

MOREIRA, Rafaela Selem. *Do acesso à justiça para a cidadania à construção da cidadania para a justiça: decodificando o potencial da justiça itinerante*. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017.

MOREIRA, Rafaela Selem; GHIRARDI, José Garcez. Innovative Pedagogical Approaches in Judicial Education: the case of a Pioneer Training Programme for Magistrates in Brazil. *Erasmus Law Review*, [s. l.], n. 4, 2023.

NORONHA, Rodolfo. Novas arquiteturas judiciais: um estudo dos 10 anos do Prêmio Innovare e seus efeitos sobre atores e instituições. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 251-282, 2015.

RIBEIRO, Leandro Molhano; PAULA, Christiane Jalles. Inovação institucional e resistência corporativa: o processo de institucionalização e legitimação do Conselho Nacional de Justiça. *Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 13-28, 2016.

SINHORETTO, Jacqueline. *Ir aonde o povo está: etnografia de uma reforma da justiça*. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório do Biênio 2015-2016*. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://app.tjrj.jus.br/relatorio-bienio-2013-2014/relatorio-bienio-2015-2016/files/assets/basic-html/page1.html>. Acesso em: 10 set. 2017.

XIMENES, Julia Maurmann. Levantamento de dados na pesquisa em direito: a técnica da análise de conteúdo. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 2008, Brasília. *Anais [...]*, Brasília, 2008.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The 'B' is stylized with a vertical line through its center. The logo is set against a dark red background with a subtle, repeating pattern of white floral or scrollwork motifs.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, white, abstract sculpture of a seated female figure in the foreground. The sculpture is made of a textured material and is positioned on a white, curved architectural element. In the background, there is a modern building with large glass windows and a white facade. A tall, white, rectangular tower is visible in the distance under a blue sky with scattered white clouds. The overall scene is brightly lit, suggesting a sunny day.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Desigualdades raciais na mobilidade urbana: discussão e mortes em sinistros de trânsito entre 2011 e 2020 no Brasil

Racial inequalities in urban mobility: discussion and deaths in traffic accidents between 2011 and 2020 in Brazil

Marcelo de Tróia

Gláucia Pereira

Maria Cristina Cavalcante

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Desigualdades raciais na mobilidade urbana: discussão e mortes em sinistros de trânsito entre 2011 e 2020 no Brasil*

Racial inequalities in urban mobility: discussion and deaths in traffic accidents between 2011 and 2020 in Brazil

Marcelo de Trói**

Gláucia Pereira***

Maria Cristina Cavalcante****

Resumo

Examina-se, neste artigo, como os dados sobre raça são importantes para a análise da mobilidade urbana, com ênfase nas mortes de pessoas negras em sinistros de trânsito no Brasil. A metodologia inclui uma revisão narrativa da literatura existente sobre o tema, além da análise de dados quantitativos do DataSUS. Apresenta-se uma retrospectiva histórica que explora o desenvolvimento das questões raciais nas ciências humanas e sua intersecção com o campo da mobilidade urbana. Além disso, são apresentadas estatísticas descritivas que evidenciam a disparidade nas mortes de pessoas negras em comparação com a população branca, com foco especial nas ocorrências envolvendo motocicletas. O aumento de 22,4% nas mortes de pessoas negras em motocicletas, durante a primeira Década de Segurança Viária, representa um desafio para a construção de políticas públicas, e a falta de políticas específicas para a redução de mortes no trânsito configura-se como necropolítica para a população negra.

Palavras-chave: raça; mobilidade urbana; segurança viária; necropolítica.

Abstract

This article examines how race data is crucial for analyzing urban mobility, with a focus on the deaths of black people in road crashes in Brazil. The methodology includes a narrative review of the existing literature on the subject, along with the analysis of quantitative data from DataSUS. A historical overview is provided to explore the development of racial issues in the human sciences and their intersection with the field of urban mobility. Additionally, descriptive statistics are presented, highlighting the disparity in deaths of black people compared to the white population, with special attention to crashes involving motorcycles. The 22.4% increase in motorcycle deaths among Black people during the first Decade of Road Safety presents

* Recebido em 02/02/2023

Aprovado em 31/10/2024

** Doutor em Cultura e Sociedade pelo Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia. Professor na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

Email: troimarcelo@gmail.com.

*** Diretora do Instituto de Pesquisa Multiplicidade Mobilidade Urbana e doutoranda no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

Email: glauciagp23@gmail.com.

****Mestre em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará. Consultora de engenharia na empresa Certare Engenharia e Consultoria.

Email: criscb.maria@gmail.com.

a challenge for public policy development, and the lack of specific policies to reduce road fatalities can be seen as necropolitics towards the black population.

Keywords: race; urban mobility; road safety; necropolitics.

1 Introdução

Reconhece-se, amplamente, que os conhecimentos situados e localizados¹, expressos nos estudos das subjetividades, estudos *queer*², ou, ainda, a ferramenta oriunda dos feminismos negros, chamada interseccionalidade³, influenciaram, de maneira significativa, o campo das ciências sociais.⁴ Esses estudos revelaram que a construção de um sujeito universal teve um impacto significativo nas dinâmicas sociais e influenciou as pesquisas nas ciências sociais.

Mas a contribuição dos estudos que consideram os marcadores sociais da diferença foi igualmente importante para a formulação de políticas públicas setorizadas⁵ que marcaram, fortemente, o Estado moderno, em especial, no período posterior à Segunda Guerra Mundial.

Como campo situado mais fortemente nas ciências exatas, pelo menos em seu desenvolvimento inicial, os estudos da mobilidade urbana também têm sofrido transformações nas últimas décadas em função dos marcadores sociais da diferença. Transformações implantadas, desde os anos 60, nas ciências, valorizaram os aspectos qualitativos das pesquisas. No caso da mobilidade urbana, o chamado giro da mobilidade⁶ desconsiderou os fenômenos móveis como exclusivos da lógica do deslocamento e da clássica pesquisa origem-destino. Os estudos da mobilidade urbana, ainda, foram impactados, na última década, pela política do clima⁷, que constatou o papel decisivo dos modos de transporte na emissão de gases de efeito estufa, permitindo um maior diálogo da área com a interdisciplinaridade. Nesse sentido, ficou evidente o papel da mobilidade urbana para o acesso às oportunidades da cidade, a moldagem das relações sociais e subjetivas, e de como políticas públicas voltadas para esse campo podem reduzir as desigualdades sociais, esta uma recomendação expressa no artigo 7º da Política Nacional de Mobilidade Urbana.⁸

O objetivo deste texto é compreender, de que maneira, os dados sobre raça interpelam os estudos sobre mobilidade urbana e quais relações podem ser estabelecidas entre as urgentes questões raciais vividas no Brasil e no mundo em relação a esse campo. Para tanto, o artigo faz uma revisão bibliográfica narrativa sobre

¹ A ideia de um conhecimento situado/localizado com base em outras visões de mundo e formações subjetivas estão expressas em diversas autorias, em especial em: HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *Cad Pagu*, [S. l.], v. 5, p. 7-41, 2009.

² Os estudos *queer* se desenvolveram, de formas variadas, em diversos países e provocaram tensões ao revelar os pressupostos heterossexistas da Teoria Social, rejeitando a concepção de minoria e admitindo que o sujeito é uma construção cultural e do discurso. Para esses estudos, há um regime de diferenciação na sociedade, a partir de uma matriz que conjuga gênero, sexo e prática, cisgênera e heterossexista, e que pune corpos que não obedecem a tal lógica. MISKOLCI, Richard. A Teoria Queer e a sociologia: o desafio de uma analítica da normalização. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 150-182, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n21/08.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022. BUTLER, Judith. Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do sexo. In: LOURO, Guacira Lopes. *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-166.

³ Uma ferramenta de análise, metodologia ou ainda a capacidade das análises sociais contemplarem diversos marcadores sociais da diferença, a exemplo de raça, classe e gênero. COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. São Paulo: Boitempo, 2020.

⁴ TRÓI, Marcelo de. Rastros de 1968 nos ativismos das dissidências sexuais e de gênero. *Revista Estudos Feministas*, [S. l.], v. 29, n. 1, p. e62773, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n162773>. Acesso em: 23 nov. 2022.

⁵ QUADRADO, Jaqueline Carvalho (org.). *Políticas públicas, desigualdades sociais e marcadores sociais da diferença*. São Borja: Unipampa, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unipampa.edu.br/handle/rii/6056>. Acesso em: 23 nov. 2022.

⁶ URRY, John. Mobile sociology. *The British Journal of Sociology*, [S. l.], p. 347-366, 2010.

⁷ LATOUR, Bruno. *Down to Earth: politics in the new climate regime*. Cambridge: Polity Press, 2018.

⁸ ¹¹BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.

o tema e uma análise estatística descritiva de dados públicos. Para a revisão narrativa, realizou-se uma busca não sistemática em bases de dados acadêmicas como Google Scholar, Scielo e Periódicos CAPES, utilizando palavras-chave como “mobilidade urbana”, “raça”, “mortes no trânsito” e “motocicletas”. Também foram incorporados autores seminais do campo das ciências sociais e políticas. As estatísticas descritivas contemplaram dados do DataSUS⁹ e população IBGE¹⁰.

O artigo estrutura-se da seguinte forma: primeiramente ressaltaram-se alguns fatos históricos no que diz respeito à raça, contextualizando o cenário com referências científicas que afirmam haver um genocídio da população negra no Brasil, hipótese aviltada por Abdias Nascimento¹¹, mas desenvolvida com a mesma ênfase em outras pesquisas.¹² Em seguida, analisaram-se dados quantitativos, fornecidos pelo DataSUS e IBGE e que comprovam a disparidade estatística da morte de pessoas negras em sinistros de trânsito.¹³ Nas conclusões, mostra-se como é importante pensar políticas públicas com base no recorte dos marcadores sociais da diferença, justamente por relacionarem os problemas sociais a causas específicas e históricas relacionadas ao racismo estrutural¹⁴ que funda as sociedades e Estados contemporâneos.

2 Necropolítica, disparidades sociais e raciais

Para Michel Foucault, o fim do século XVII e início do XVIII marcou o aparecimento de técnicas de controle essencialmente centradas no corpo: a denominada “tecnologia disciplinar do trabalho” correspondia aos exercícios, treinamentos, teorias de racionalização/economia, sistemas de vigilância, hierarquias e relatórios, inseridos como prática na sociedade ocidental. Contudo, é na segunda metade do século XVIII que surge algo novo, segundo o filósofo, uma outra tecnologia de poder. Ela não excluía a tecnologia disciplinar, mas não era individualizante, ao contrário, massificante: era a estatística, esse conjunto de processos (natalidade, óbitos, taxa de reprodução, fecundidade, as demografias), os primeiros alvos de controle que Foucault chamou de “biopolítica”.¹⁵ Ainda para Foucault, a emergência desse biopoder inseriu o racismo como mecanismo de Estado, ou seja, um dispositivo que decide o que deve viver e o que deve morrer, uma maneira de defasar, no interior da população, uns grupos em relação aos outros.

O racismo como mecanismo de Estado tem sido pensado por diversas pessoas que pesquisam o tema na atualidade. É essa estrutura que tem garantido a manutenção de privilégios de classe no Brasil, além da falta de perspectiva de que os assassinatos de pessoas negras tenham desfechos adequados na Justiça.¹⁶ Ao mesmo tempo, especialistas concordam que a discriminação de pessoas em função da raça tem sido a tônica em diversos países do mundo, refletindo em oportunidades de vida, nos sistemas judiciários e na implantação de políticas públicas. Dentre os fatores de permanência desse mecanismo, destaca-se o que a filósofa brasi-

⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Datasus. *Downloads base de dados*. Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

¹⁰ IBGE. *PNAD contínua*: pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua. 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 21 dez. 2022.

¹¹ NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro*: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectiva, 1978.

¹² RAMOS, Paulo Cesar. *Gramática negra contra a violência de Estado*: da discriminação racial ao genocídio negro (1978-2018). 2021. 328 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

¹³ A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) mudou a terminologia e redefiniu os termos técnicos usados na preparação e execução de pesquisas relativas e na elaboração de relatórios estatísticos e operacionais a incidentes de trânsito. A palavra “acidente” passou a ser substituída por “sinistro” de trânsito. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 10697*: pesquisa de acidentes de trânsito. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.

¹⁴ ALMEIDA, Silvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento, 2018.

¹⁵ FOUCAULT, Michel. Aula de 17 de março de 1976. In: FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*: curso do Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 287-315.

¹⁶ MIRANDA, Isabella. A necropolítica criminal brasileira: do epistemicídio criminológico ao silenciamento do genocídio racializado. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 25, n. 135, p. 231-268, set. 2017.

leira Denise Ferreira da Silva intitula de “separabilidade”¹⁷, uma ferramenta político-simbólica que posiciona diferentes grupos em relação à ética. Dessa forma, a criação de um “outro racial” foi e continua sendo fundamental para as atuais configurações geopolíticas globais de poder, permitindo um suposto universalismo onde este “outro” nunca pode ser incluído. Decorre desse pensamento o fato de que os eventos raciais que ocorreram e ocorrem no mundo estão implicados no espaço-tempo, reiterando a exclusão econômica e o papel da violência como elementos do capital global desde o início do mundo colonial.

Por sua vez, a filósofa norte-americana Nanci Fraser, a partir de uma perspectiva feminista, notou como o Estado foi estruturado de modo a impedir a contestação, transformando-se em um vetor de injustiça:

entre aqueles que estão protegidos contra o alcance da justiça estão os poderosos Estados predadores e poderes transnacionais privados, incluindo investidores e credores estrangeiros, especuladores e corporações transnacionais.¹⁸

Obviamente, domina entre os protegidos predadores a branquitude¹⁹, relegando às pessoas racializadas o peso do cárcere que se transformou em negócio em muitos lugares. Jackie Wang usou o termo “capitalismo carcerário”²⁰ para se referir a uma realidade dos Estados Unidos que também se aplica ao Brasil: a aproximação entre capitalismo e racismo, na qual o cárcere tem a função de garantir a manutenção de um sistema de privilégios, concentração de poder e riqueza com bases raciais. Tese também corroborada por Michelle Alexander²¹, pioneira nesses estudos, e que mostrou como a criminalização e a demonização do homem negro, encarcerado desmantelou as relações familiares e comunitárias, intensificando a experiência de ser odiado.

Essa configuração histórica, simbólica e política foi responsável pela precarização da vida das pessoas negras até os dias de hoje, resultando em diferenças abissais em relação aos dados estatísticos sobre violência dos diferentes grupos que compõem a sociedade. Em 2018, no Brasil, por exemplo, a porcentagem de homens afrodescendentes entre 15 e 49 anos — vítimas de homicídio — foi mais de três vezes maior do que a dos homens brancos, o que revela um padrão claramente racializado de homicídio.²² Padrão que também se repete em relação às vítimas de sinistros de trânsito.

Assim, a partir dessa breve revisão, concluímos que a estruturação do Estado como ente racista, impede a implantação de políticas públicas, favorece outras, dificulta a punição daqueles que deveriam pagar pela selvageria no trânsito, tornando a mobilidade urbana, em especial, o sistema automobilista²³ como um território aberto para a expressão da necropolítica. Para quem não está familiarizado com o conceito, ele diz respeito à atualização da biopolítica foucaultiana e que, segundo Achille Mbembe, seu criador, constituem “formas contemporâneas que subjagam a vida ao poder da morte (necropolítica)” e “reconfiguram profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror”.²⁴

¹⁷ SILVA, Denise Ferreira da. *Toward a global idea of race*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.

¹⁸ FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 291-308, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2007000200002>. Acesso em: 23 nov. 2022.

¹⁹ A branquitude é um conceito elaborado para desvelar processos e relações estruturais de dominação, desmascarando, assim, a “face oculta” do sistema colonial e nomeando as pessoas brancas como operadoras desse sistema de privilégios que transforma o branco em sujeito ideal e universal. CONCEIÇÃO, Willian Luiz da. *Branquitude: dilema racial brasileiro*. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2020.

²⁰ WANG, Jackie. *Capitalismo carcerário*. São Paulo: Editora IgráKniga, 2022.

²¹ ALEXANDER, Michelle. *A nova segregação: racismo e encarceramento em massa*. São Paulo: Boitempo, 2018.

²² COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*. Documentos de Proyectos. Santiago: Naciones Unidas, 2020.

²³ URRY, John. The ‘system’ of automobility. *Theory, Culture & Society*, [S. l.], v. 21, n. 4-5, p. 25-39, 2004.

²⁴ MBEMBE, Achille. Necropolítica. *Arte & Ensaios*, [S. l.], n. 32, p. 122-151, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993>. Acesso em: 23 nov. 2022.

2.1 Mobilidade urbana e raça

A discussão sobre mobilidade urbana e seus recortes sociais não é recente, e já foi abordada por estudiosos como Milton Santos, que cunhou o conceito de imobilidade relativa²⁵ para descrever a exclusão dos mais pobres dos benefícios plenos da circulação urbana. Para Santos, a urbanização moderna favorece aqueles que possuem mais recursos; enquanto os pobres enfrentam uma realidade de deslocamento precário e limitado. Embora fisicamente presentes na cidade, sua mobilidade é restrita por barreiras econômicas, geográficas e sociais, resultando em uma marginalização espacial que agrava as desigualdades.

Nesse sentido, a história da mobilidade urbana é uma história de barreiras:

para além da incompetência do Estado na formulação de políticas públicas, na implantação da fiscalização e ordenamento da cidade com vistas a garantir o direito a ela, a proibição, a interdição e o uso de equipamentos e tecnologias da mobilidade também são determinados por questões de gênero, classe, raça, sexualidade, capacitismo.²⁶

Desde a luta das mulheres pela construção da bicicleta moderna²⁷, passando pela monetização dos serviços públicos de transporte que logo se transformaram em grandes negócios, deixando, em segundo plano, o interesse público e o acesso democrático ao serviço, conflitos e lutas históricas têm marcado a história da mobilidade urbana e do espaço urbano. Do ponto de vista da população negra, a mobilidade urbana não tem sido muito diferente das outras áreas de atuação humana. Ao contrário, com poucos estudos centrados especificamente na questão racial, é possível afirmar que os modos de transporte e as análises envolvendo os seus usos se convertem em espaços para o exercício da discriminação e a constatação de disparidades sociais ainda maiores.

O sistema de transporte brasileiro, por exemplo, sempre foi marcado pelo racismo, pela desigualdade e pela segregação:

nem todo mundo que vive em uma cidade pode usufruir do que ela oferece. Vale-transporte, quando tem, é só pra ir e voltar do trabalho. O preço das passagens e a oferta de transporte disponibilizada em territórios majoritariamente negros, periféricos e de favela deixam trabalhadoras e trabalhadores sem a opção de ir para outro bairro, conhecer museus, visitar parques e espaços abertos. [...] Saúde e educação são serviços públicos, mas ainda é preciso pagar para chegar até um posto, hospital ou escola. Circular não é uma opção para muita gente.²⁸

Há vários exemplos que demonstram como as cidades contemporâneas e os estados liberais falham na promessa de universalidade de acesso, na ideia de democratização dos serviços. O mesmo ocorre em relação ao acesso de artefatos móveis como o automóvel, a bicicleta, dentre outros. A análise histórica do uso desses objetos confirma a hipótese de que há diferenças de uso a respeito dos dados raciais.

Na obra *Driving while black*²⁹, o sociólogo inglês Paul Gilroy afirmou que as conexões dos automóveis com as pessoas negras são antigas e históricas. Isso fica evidente nas relações culturais expressas na cultura *hip-hop*, em que o carro é símbolo de poder, dinheiro, sendo também um elemento essencial do *American Dream*.³⁰ Apesar disso, Gilroy está correto ao afirmar que o automóvel constitui um indício de hegemonia.

²⁵ SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

²⁶ TROI, Marcelo de. *Salvador, cidade movente: corpos dissidentes, mobilidades e direito à cidade*. 2021. 336 f. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021. p. 158.

²⁷ BIJKER, Wiebe E. *Of bicycles, bakelites, and bulbs: toward a theory of sociotechnical change*. Massachusetts: The MIT Press, 1995.

²⁸ SANTINI, Daniel; SANTARÉM, Paíque Duques; ALBERGARIA, Rafaela. Nota da primeira edição: direito a se mover, direito a existir. In: SANTINI, Daniel; SANTARÉM, Paíque Duques; ALBERGARIA, Rafaela. (org.). *Mobilidade antirracista*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021. p. 9-10.

²⁹ GILROY, Paul. *Driving while black*. In: MILLER, Daniel (ed.). *Car cultures*. New York; Oxford: Berg, 2001. p. 81-104.

³⁰ SANTOS, Daniel dos. *Como fabricar um gangsta: masculinidades negras nos vídeos dos rappers Jay-Z e 50 Cent*. 2017. 176 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

Nas últimas décadas, as diferenças de uso do automóvel ficaram evidentes com a explosão de casos de violência com base no policiamento de carros dirigidos por pessoas negras, resultando em diversos assassinatos, sendo o de maior repercussão, a morte de George Floyd, nos Estados Unidos. Esses conflitos originaram o movimento *Black Lives Matter*.³¹ Lutz e Fernandez³² demonstraram que as diferenças de posse do carro entre brancos e negros impactaram a fuga do furacão Katrina. Ainda segundo as pesquisadoras, pessoas negras e latinas lideram os índices de atropelamento nos Estados Unidos, pois são as que mais andam a pé em áreas urbanas com alto tráfego.

No Brasil, 70% dos domicílios formados por somente negros não possuem automóveis, enquanto esta é a situação de 38% dos domicílios formados por somente brancos. Domicílios formados por somente negros possuem mais motocicletas que domicílios formados por somente brancos: “por esses resultados, pode-se inferir que políticas públicas que privilegiam automóveis, historicamente e ainda hoje, beneficiam mais pessoas brancas, no geral”.³³

3 Mortes no trânsito no Brasil e a questão racial

Em 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu que os sinistros de trânsito tinham grande incidência mundial, com milhares de mortes e pessoas feridas. Para reverter esse quadro, as 170 nações que fazem parte da ONU aprovaram a resolução 64/255³⁴ na qual concordaram que a segurança viária era um problema de saúde pública com consequências sociais e econômicas que poderiam afetar o desenvolvimento sustentável dos países. Assim, foi proclamado o período de 2011-2020 como a primeira Década de Ação pela Segurança no Trânsito. Nesse contexto, a meta para melhoria da segurança viária sugerida para América Latina e adotada pelo Brasil foi de 50% de redução da taxa de mortes por 100 mil habitantes. O Brasil não atingiu a meta na primeira década. Em 2021, a ONU declarou uma nova Década de Ação pela Segurança no Trânsito 2021-2030, com uma nova meta de redução de mortes e lesões no trânsito em, pelo menos, 50% durante esse período.³⁵

Estima-se que, no Brasil, três pessoas morram por hora em decorrência de sinistros de trânsito e que os sinistros de trânsito sejam a oitava principal causa de morte do país, segundo dados do DataSUS de 2009-2019 contabilizados pelo site Health Data³⁶ da *University of Washington School of Medicine*. Diversos estudos demonstram que a velocidade tem sido um fator preponderante nessas mortes: velocidades igual ou acima dos 50 km/hora representam um fator de agravamento da violência no trânsito nas áreas urbanas.³⁷

Apesar disso, são poucas as políticas públicas voltadas para resolver o problema. Ao contrário, o último governo brasileiro, de extrema direita, precarizou ainda mais o ambiente da regulação do trânsito: apenas

³¹ SEO, Sarah A. *Policing the open road: how cars transformed American freedom*. Cambridge: Harvard University Press, 2019. p. 16.

³² LUTZ, Catherine; FERNANDEZ, Anne Lutz. *Carjacked: the culture of the automobile and its effect on our lives*. New York: Palgrave Mcmillan, 2010. p. 112.

³³ PEREIRA, Gláucia. Posse de veículos por raça no Brasil. *Journal of Sustainable Urban Mobility*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 01-07, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/JSR6PF>. Acesso em: 23 nov. 2022. p. 6.

³⁴ ONU. Assembleia Geral. *Resolução 64/55*. AG Index: A/64/L.44/Rev.1 and Add.1, 02 maio 2010. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F64%2F255&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 25 jan. 2023.

³⁵ ONU. *Global plan: decade of action for road safety 2021-2030*. Genebra: World Health Organization, 2021.

³⁶ Dados disponíveis em: <https://www.healthdata.org/brazil>. Acesso em: 25 jan. 2023.

³⁷ ONU. *Global plan: decade of action for road safety 2021-2030*. Genebra: World Health Organization, 2021. JIN, Jangik; RAFFERTY, Peter. How the speed limit policy affects travel speed?: Quasi-experimental approach. *Transport Policy*, [S. l.], v. 103, p. 2-10, 2021. MUSICANT, Oren; BAR-GERA, Hillel; SCHECHTMAN, Edna. Impact of speed limit change on driving speed and road safety on interurban roads: meta-analysis. *Transportation Research Record*, [S. l.], v. 260, n. 1, p. 42-49, 2016. ARCHER, Jordan; FOTHERINGHAM, N.; SIMMONS, M.; CORBEN, B. *The impact of lowered speed limits in urban and metropolitan areas*. Australia: TransportAccident Commission, 2008.

nos primeiros meses do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), foram retirados 2.811 radares das estradas federais que não tiveram seu contrato de funcionamento renovado, restando, apenas, 439 para fazer o controle de velocidade dos carros. Estima-se que a ação tenha aumentado em mais de 2% o número de mortes.³⁸ Essas ações também são vistas como a causa da reversão da tendência de queda dos sinistros nesse período.

É fato que a segurança viária no Brasil revela dados alarmantes de uma maneira geral, mas, ao olhar esses dados com a questão racial, nota-se que há diferenças ainda mais preocupantes que atingem as populações racializadas do país. Para avançar, realizou-se análise sobre a porcentagem de pessoas brancas e negras no Brasil e a relação destas com a morte no trânsito em termos estatísticos.

É importante destacar que os dados de raça diferem na natureza da coleta, sendo a raça proveniente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), autodeclarada pela pessoa entrevistada, enquanto a raça da pessoa morta no trânsito é determinada pela equipe médica ou familiares da vítima. No caso das mortes ocasionadas por sinistros de trânsito, os dados apontam que a população negra tem sido a vítima preferencial nessas ocorrências. Com dados do DataSUS³⁹ e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)⁴⁰, demonstra-se a relação entre modos de transporte e raça das pessoas mortas no ano de 2020 no Brasil.

Sobre a questão dos dados faltantes, é importante ressaltar que, no DataSUS, há uma categoria para os sinistros nos quais não foi identificado o tipo de veículo da vítima. Em 2011, esse valor foi de 1.043 pessoas, 42,5% eram brancas e 55,2% eram negras. Em dez anos, houve uma redução desse valor para a população em geral. Porém, a situação progrediu de forma diferente entre pessoas negras e brancas. Em 2020, a quantidade de óbitos na categoria de não identificados foi de 781, sendo 14,6% dessas pessoas brancas e 83,7% negras, revelando novamente a disparidade de mortes a partir do recorte racial.

Em 2020, o percentual de pessoas negras na população foi de 56,3%, enquanto em relação às mortes de trânsito, foi 60,8% para essa população. Para as pessoas brancas, que correspondem a 42,8% da população, o percentual de morte foi de 38,6%. E, para as amarelas e indígenas, que correspondem a 0,9% da população, o percentual de mortes foi de 0,6%. Ou seja, há sobrerrepresentação de negros entre os mortos no cômputo geral, apontando a disparidade de mortes em função da raça, o que revela que a violência no trânsito mata mais pessoas negras que pessoas brancas.

Uma análise mais detalhada foi realizada para a taxa de mortes a cada 100 mil habitantes, desde 2011. Em 2011, houve um déficit de dados relacionando as mortes com a questão racial, de 4,4%, e por isso a taxa de brancos e negros ficaram abaixo da média nacional. Ao longo da década, esse percentual melhorou, diminuindo para 1,5% das ocorrências em 2020. Em 2014, com a melhoria nos dados sobre raça, os registros de óbitos das duas populações começaram a se distanciar, refletindo a percepção das pessoas que pesquisam o tema.

A taxa nacional do número de óbitos no trânsito por 100 mil habitantes vem diminuindo ao longo da última década, caindo de 22,4, em 2011, para 15,9, em 2020, ou seja, redução de 29%, frente à meta de redução de 50%. Porém, a média da população branca sempre ficou abaixo da média nacional, enquanto a média das mortes entre a população negra, a partir de 2014, está acima da média nacional, conforme a Tabela 1. Isso significa que, além de o país não ter atingido a meta pactuada com a ONU, houve uma redução desigual das mortes entre as raças.

³⁸ A relação entre a retirada de radares e o crescimento do número de vítimas fatais nos sinistros está em matéria do portal R7 de 17 dez. 2019. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/sem-radares-crece-numero-de-acidentes-fatais-em-rodovias-17122019>. Acesso em: 30 nov. 2022.

³⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Datasus. *Downloads base de dados*. Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

⁴⁰ IBGE. *PNAD contínua: pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua*. 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 21 dez. 2022.

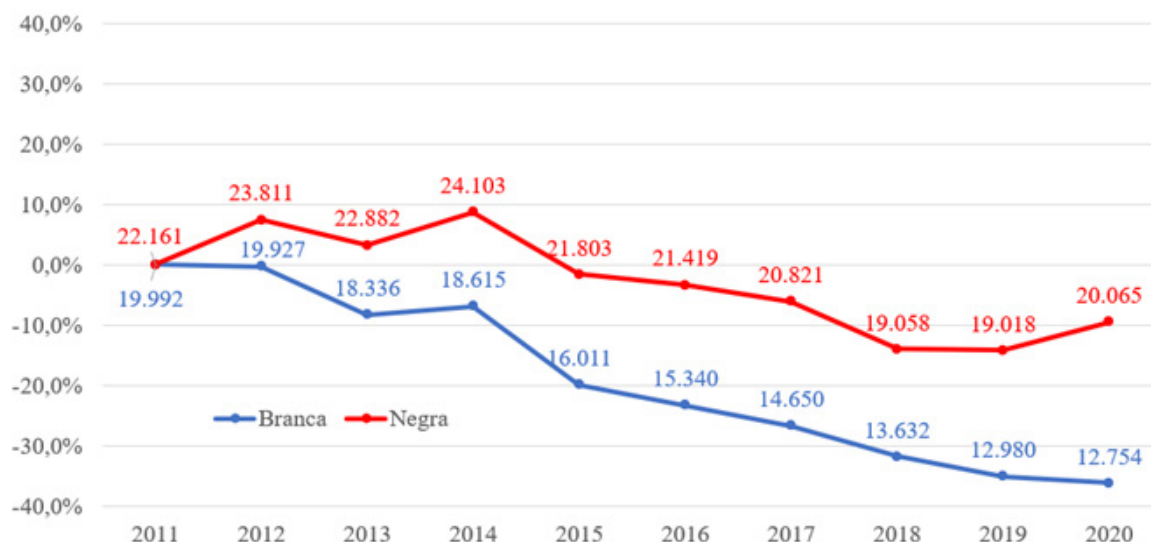
Tabela 1 - taxa de óbitos por 100 mil habitantes, por raça, e percentual de dados faltantes

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Brasil	22,4	23,2	21,7	22,2	19,4	18,6	17,6	16,1	15,6	15,9
Negras	21,9	22,7	21,5	22,4	19,9	19,0	18,1	16,3	16,0	16,9
Branças	21,1	21,8	20,0	20,2	17,5	17,1	16,4	15,3	14,7	14,1
Taxa de dados de raça faltantes (%)	4,4%	4,0%	4,0%	3,7%	3,4%	2,8%	1,7%	1,7%	1,5%	1,5%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados DataSUS e IBGE.

Conforme o Gráfico 1, as mortes no trânsito entre a população branca vêm caindo, sendo 36,2% menor em 2020 em relação a 2011; enquanto as mortes entre a população negra diminuiu apenas 9,5% com relação ao mesmo período:

Gráfico 1 - variação e número de mortes no trânsito entre a população branca e negra (2011-2020)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados DataSUS.

A partir da média nacional, foi possível calcular a quantidade esperada de mortes por raça, multiplicando-se a taxa geral pela população. Entre 2011 e 2020, foram 2.649 mortes de pessoas negras a mais do que o esperado. Enquanto para a população branca, considerando a mesma lógica, houve 13.035 mortes a menos do que o esperado. De acordo com os dados na tabela 2, em 2020, por exemplo, morreram 1.204 pessoas negras a mais do que o esperado.

Tabela 2 - diferença entre mortes de pessoas negras e brancas em função da população total

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Branca										
Observadas	19.992	19.927	18.336	18.615	16.011	15.340	14.650	13.632	12.980	12.754
Esperadas	21.185	21.206	19.839	20.414	17.781	16.698	15.715	14.293	13.809	14.331
Diferença	-1.193	-1.279	-1.503	-1.799	-1.770	-1.358	-1.065	-661	-829	-1.577
Negra										
Observadas	22.161	23.811	22.882	24.103	21.803	21.419	20.821	19.058	19.018	20.065
Esperadas	22.705	24.268	23.058	23.837	21.287	20.988	20.199	18.765	18.525	18.861
Diferença	-544	-457	-176	266	516	431	622	293	493	1.204

Fonte: elaboração própria, a partir de dados DataSUS e IBGE.

3.1 A motocicleta e o extermínio de vidas negras no trânsito

Nas últimas décadas, diversas políticas de popularização de automotores, como a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) específica para combustíveis fósseis, resultaram no aumento dos veículos nas ruas das cidades brasileiras⁴¹. Tais políticas incharam as ruas das cidades com veículos motorizados, sendo a motocicleta o veículo que mais aumentou. Além do preço mais acessível, muitas dessas motocicletas são utilizadas como trabalho, em especial, para os serviços de entrega. A pandemia da Covid 19 aumentou a demanda pelos serviços de entrega. Além disso, precarizou, ainda mais, os sistemas de transporte coletivo que foram preteridos pela segurança sanitária e pela independência propiciada pelo transporte individual, em especial, as motocicletas.

Há um custo social para o uso desse modo de transporte. Eduardo Vasconcelos⁴² foi um dos primeiros a notar esse custo em função da expansão das motocicletas nas cidades brasileiras. No universo dos sinistros de trânsito com mortos e feridos, elas são mais frágeis em relação aos automóveis, ocasionando em sinistros com mais vítimas fatais. Ao traçar o perfil das pessoas que conduzem as motocicletas, o autor não analisa as questões raciais:

a associação que representa a indústria de motocicletas vem conduzindo pesquisas junto aos compradores nos últimos dez anos. Na média geral, a maioria (80 a 85%) das compras é feita por homens, sendo 83% com menos de 40 anos de idade. A maioria dos usuários (90%) vive em áreas urbanas e a maioria (75%) usa a moto para ir e voltar do trabalho ou da escola (www.abraccio.com.br). Uma parte significativa dos compradores substituiu o transporte público pela motocicleta, seja pelo menor custo, seja pela má qualidade do transporte público em muitas cidades.⁴³

Estudos recentes sobre a questão das motocicletas continuam desconsiderando os componentes raciais dessa maioria masculina que adquire esses veículos, nem das vítimas dos sinistros.⁴⁴ Apesar disso, tais estudos foram eficientes em retratar o problema de saúde pública envolvendo os veículos no país e a relação das motocicletas com a precarização do trabalho.

Em pesquisa realizada em 2022, Maggenti *et al.* consideraram as questões raciais envolvidas nos perfis das vítimas no Rio Grande do Sul e defendeu a importância de se conhecer o perfil das vítimas hospitalizadas: “pode auxiliar na estruturação de estratégias adequadas às realidades locais, com o objetivo de reduzir os acidentes, danos à saúde, sofrimentos e gastos de tratamento”.⁴⁵

Na Tabela 3, é possível analisar os dados de mortes, separados por modos de transporte, com diversas disparidades entre a população branca e negra. Entre 2011 e 2020, o número de mortos entre os diversos modos de transporte possui variação maior entre as pessoas brancas. A variação de motociclistas mortos representou um aumento entre a população negra, já que é a que mais tem utilizado a motocicleta como instrumento de trabalho ou como forma de locomoção pela cidade. O maior número de óbitos para pes-

⁴¹ PARANAIBA, Adriano. Os danos sociais e econômicos dos subsídios na mobilidade urbana do Brasil: uma perspectiva austríaca. *MISES Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia*, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 411-417, 2016. Disponível em <https://doi.org/10.30800/mises.2016.v4.141>. Acesso em: 03 out. 2024.

⁴² VASCONCELOS, Eduardo A. O custo social da motocicleta no Brasil. *Revista dos Transportes Públicos*, [S. l.], n. 119/20, p. 127-142, 2008. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2016/4/7/revista-completa-119.20.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2022.

⁴³ VASCONCELOS, Eduardo A. O custo social da motocicleta no Brasil. *Revista dos Transportes Públicos*, [S. l.], n. 119/20, p. 127-142, 2008. p. 130. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2016/4/7/revista-completa-119.20.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2022.

⁴⁴ SILVA, Rutielle Ferreira; PAIVA, Anísia Regina de Oliveira. Incidência de acidentes com motocicletas no Brasil: revisão integrativa da literatura. *Revista Uningá*, [S. l.], v. 51, n. 3. Disponível em: <https://revista.uninga.br/uninga/article/view/1360>. Acesso em: 05 dez. 2022. SOARES, Dorotéia Fátima Pelissari de Paula *et al.* Motociclistas de entrega: algumas características dos acidentes de trânsito na região sul do Brasil. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 435-444, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-790X2011000300008>. Acesso em: 05 dez. 2022.

⁴⁵ MAGGENTI, Ronaldo Semensato; BENETTI, Lutieri Mateus; BUENO, André Luis Machado. Acidentes de transporte terrestre: as motocicletas como problema de saúde pública. *Rev. Enferm. Digit. Cuid. Promoção Saúde*, [S. l.], n. 7, p. 01-07, 2022. Disponível em: <http://www.dx.doi.org/10.5935/2446-5682.20210077>. Acesso em: 05 dez. 2022.

soas brancas em automóveis é coerente com os dados que demonstram que os lares formados por pessoas brancas possuem mais automóveis⁴⁶.

Tabela 3 - Variação de mortes entre população branca e negra por modos de transporte (2011-2020)

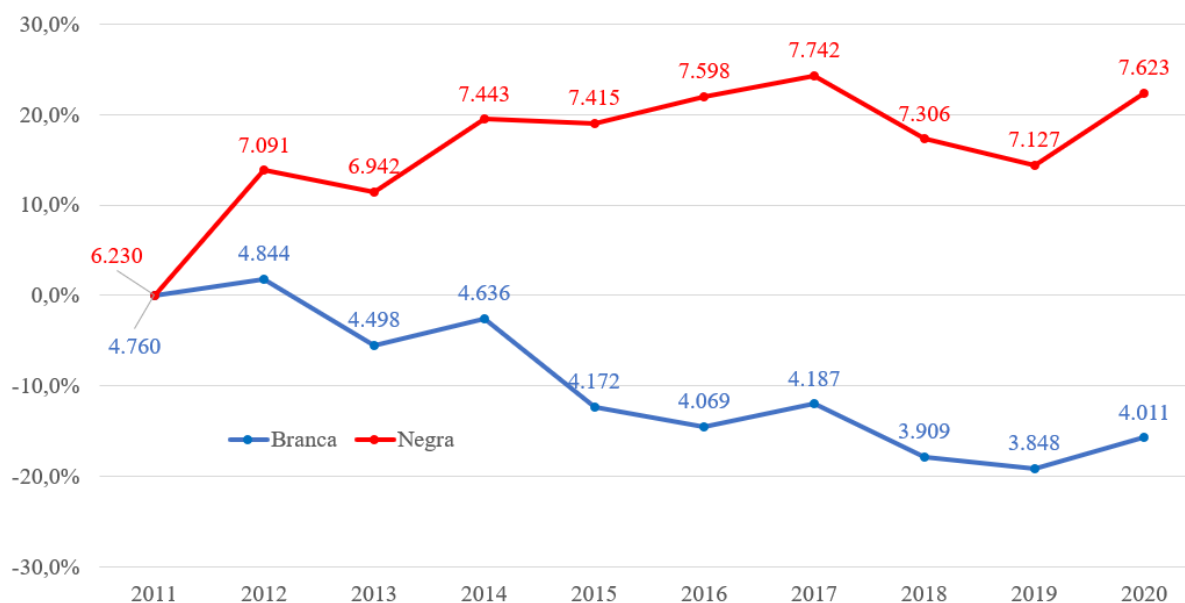
	Branca			Negra		
	Óbitos em 2011	Óbitos em 2020	Variação	Óbitos em 2011	Óbitos em 2020	Variação
Pedestres	3.875	1.998	-48,4%	4.847	2.990	-38,3%
Bicicleta	709	613	-13,5%	722	719	-0,4%
Motocicleta	4.760	4.011	-15,7%	6.230	7.623	22,4%
Automóvel	5.156	3.342	-35,2%	4.088	3.280	-19,8%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados DataSUS.

Na Tabela 3, embora o número de mortes em todos os modos de transporte tenha caído, a motocicleta é o único modo de transporte que teve aumento no número de óbitos, em especial para as pessoas negras. A queda de mortes no uso de automóveis confirma que a segurança veicular é melhor para os automóveis, apesar da queda também estar relacionada às próprias ações e conscientização sobre os perigos do trânsito.

No Gráfico 2, apresenta-se a variação do percentual de motociclistas mortos a cada ano em relação a 2011, sendo indicado também o número de óbitos. A partir dele é possível observar que a quantidade de pessoas brancas que morreram por esse modo está caindo ao longo dos anos, enquanto a quantidade de pessoas negras aumentou ao longo da década:

Gráfico 2 - Variação detalhada e total de mortes em motocicletas no trânsito entre a população branca e negra (2011-2020)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados DATASUS.

Nota-se, também, a reversão da queda a partir de 2017 para ambos os grupos, com um aumento considerável em 2020, em função, como já dito, do maior uso da motocicleta a partir da pandemia, bem como o aumento da velocidade em função de ruas mais vazias por conta das medidas sanitárias. Apesar de uma pequena parcela da população ter trabalhado em casa com o *home office*, a maioria das pessoas, em especial

⁴⁶ PEREIRA, Gláucia. Posse de veículos por raça no Brasil. *Journal of Sustainable Urban Mobility*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 01-07, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/JSR6PF>. Acesso em: 23 nov. 2022.

as negras, tiveram que continuar seu trabalho nas ruas da cidade e, sendo assim, mais expostas às causas de morte de sinistros.

4 Considerações finais

Este texto demonstrou como as questões raciais passaram a ser consideradas nas ciências sociais e como elas estão relacionadas à mobilidade urbana, um campo de estudo interdisciplinar que afeta a vida de todas as pessoas. Também foi objeto deste artigo mostrar como se estruturou o racismo na composição do Estado moderno e como as pessoas racializadas têm sido as vítimas preferenciais do sistema, seja pela ação ou omissão deste.

Ressalta-se a importância de se trabalhar dados sobre mobilidade urbana em cruzamento com as questões raciais e de como tal visão deve ser levada em conta para a formulação de políticas públicas e para a diminuição das desigualdades sociais. Os dados apresentados demonstraram as diferenças estatísticas de óbito entre pessoas negras e brancas nos sinistros de trânsito, considerando o percentual populacional desses dois grupos, além de relacionar as análises aos modos de transporte. Existem diferenças no uso dos modos com base na raça que se relacionam com acesso e oportunidades que estão postos pelo racismo estrutural. Do ponto de vista de pesquisas futuras, análises mais detalhadas das questões de gênero podem complexificar ainda mais esse cenário, revelando outras disparidades sociais e que afetam, diretamente, as oportunidades de acesso das mulheres, o que não foi possível para este texto.

Os altos e crescentes índices de mortalidade no trânsito brasileiro, especialmente da população negra, sugerem que é preciso elaborar estudos mais específicos, inclusive sobre a problematização da ausência de dados, no que diz respeito à raça para orientar gestores na criação de políticas públicas que possam diminuir as desigualdades e mortalidade dessa população. Ressalta-se que as políticas públicas não necessariamente precisam estar voltadas para o uso da motocicleta, por exemplo. Em geral, tais políticas ganham um sentido punitivista com aplicação de multas ou restrição do uso de veículos que nem sempre resolvem os problemas estruturais. Melhorar a qualidade do transporte público pode ser um fator determinante para desencorajar o uso das motocicletas. Além disso, é preciso enxergar o fenômeno das motocicletas como um sintoma da presente época. A economia do tempo que obriga essas pessoas a transitarem em alta velocidade para cumprir prazos de entrega diz respeito ao tipo de sociedade atual e em construção, o que, evidentemente, é um agravante para o aumento de mais de 1.204 mortes de motociclistas negros em 2020.

Políticas públicas para a segurança viária trazem benefícios para toda a sociedade, mas o fato de elas serem tímidas sugere que não há interesse em reverter o quadro da morte de pessoas negras, vítimas preferenciais desses sinistros. A vida das pessoas que trabalham correndo de um lado para o outro, movimentando a economia da cidade e os prazos de entrega não importam. No trânsito, não há “Black Lives Matter”, e a falta de políticas configura-se como necropolítica.

Como apontado no início deste artigo, o Estado moderno, fundado no racismo e na diferenciação entre as pessoas, precisa reverter a necropolítica que parece ter permeado grande parte de sua ação nos últimos anos. Dados apontam onde está o problema: uma política pública transversal e eficiente é desejável para estancar a violência que permeia o campo social, em especial, o trânsito. Se o conhecimento situado foi capaz de transformar as ciências sociais nas últimas décadas, ele também pode fazer muito pela política pública, em especial aquelas que afetam, diretamente, a vida das pessoas historicamente privadas de seus direitos.

Referências

- ALEXANDER, Michelle. *A nova segregação: racismo e encarceramento em massa*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?*. Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ARCHER, Jordan; FOTHERINGHAM, N.; SIMMONS, M.; CORBEN, B. *The impact of lowered speed limits in urban and metropolitan areas*. Austrália: TransportAccident Commission, 2008.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 10697: pesquisa de acidentes de trânsito*. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.
- BIJKER, Wiebe E. *Of bicycles, bakelites, and bulbs: toward a theory of sociotechnical change*. Massachusetts: The MIT Press, 1995.
- BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.
- BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Secretaria Nacional de Trânsito. Portaria nº 1.015, de 5 de agosto de 2022. Autoriza, pelo período de um ano, a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), órgão executivo de trânsito do Município de São Paulo/SP, a utilizar, em caráter experimental, a sinalização denominada “Projeto Faixa Azul”. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.015-de-5-de-agosto-de-2022-420692605>. Acesso em: 30 nov. 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Datasus. *Downloads base de dados*. Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/>. Acesso em: 23 nov. 2022.
- BUTLER, Judith. *Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do sexo*. In: LOURO, Guacira Lopes. *O corpo educado: pedagogias da sexualidade*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-166.
- CAMINHOS para readequação de velocidades no Brasil: opinião pública e análise sobre mortes no trânsito. São Paulo: Multiplicidade Mobilidade Urbana, 2022. Disponível em: <https://multiplicidademobilidade.com.br/caminhos-para-readequacao-de-velocidades-no-brasil-opinio-publica-e-analise-sobre-mortes-no-transito/>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. São Paulo: Boitempo, 2020.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Afrodscendentes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*. Documentos de Proyectos. Santiago: Naciones Unidas, 2020.
- CONCEIÇÃO, Willian Luiz da. *Branquitude: dilema racial brasileiro*. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2020.
- FOUCAULT, Michel. Aula de 17 de março de 1976. In: FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade: curso do Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 287-315.
- FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 291-308, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2007000200002>. Acesso em: 23 nov. 2022.
- GILROY, Paul. Driving while black. In: MILLER, Daniel (ed.). *Car cultures*. New York; Oxford: Berg, 2001. p. 81-104.
- HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *Cad Pagu*, [S. l.], v. 5, p. 7-41, 2009.

- IBGE. *PNAD contínua*: pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua. 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 21 dez. 2022.
- JIN, Jangik; RAFFERTY, Peter. How the speed limit policy affects travel speed?: Quasi-experimental approach. *Transport Policy*, [S. l.], v. 103, p. 2-10, 2021.
- LATOUR, Bruno. *Down to Earth*: politics in the new climate regime. Cambridge: Polity Press, 2018.
- LUTZ, Catherine; FERNANDEZ, Anne Lutz. *Carjacked*: the culture of the automobile and its effect on our lives. New York: Palgrave Mcmillan, 2010.
- MAGGENTI, Ronaldo Semensato; BENETTI, Lutieri Mateus; BUENO, André Luis Machado. Acidentes de transporte terrestre: as motocicletas como problema de saúde pública. *Rev. Enferm. Digít. Cuid. Promoção Saúde*, [S. l.], n. 7, p. 01-07, 2022. Disponível em: <http://www.dx.doi.org/10.5935/2446-5682.20210077>. Acesso em: 05 dez. 2022.
- MBEMBE, Achille. Necropolítica. *Arte & Ensaios*, [S. l.], n. 32, p. 122-151, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993>. Acesso em: 23 nov. 2022.
- MIRANDA, Isabella. A necropolítica criminal brasileira: do epistemicídio criminológico ao silenciamento do genocídio racializado. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 25, n. 135, p. 231-268, set. 2017.
- MISKOLCI, Richard. A Teoria Queer e a sociologia: o desafio de uma analítica da normalização. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 150-182, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n21/08.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.
- MUSICANT, Oren; BAR-GERA, Hillel; SCHECHTMAN, Edna. Impact of speed limit change on driving speed and road safety on interurban roads: meta-analysis. *Transportation Research Record*, [S. l.], v. 260, n. 1, p. 42-49, 2016.
- NASCIMENTO, Abdias. *O genocídio do negro brasileiro*: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- ONU. Assembleia Geral. *Resolução 64/55*. AG Index: A/64/L.44/Rev.1 and Add.1, 02 maio 2010. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F64%2FL44%2FRev1&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 25 jan. 2023.
- ONU. *Global plan*: decade of action for road safety 2021-2030. Genebra: World Health Organization, 2021.
- ONU. *Global plan*: decade of action for road safety 2021-2030. Genebra: World Health Organization, 2021.
- PARANAIBA, Adriano. Os danos sociais e econômicos dos subsídios na mobilidade urbana do Brasil: uma perspectiva austríaca. *MISES Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia*, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 411-417, 2016. Disponível em <https://doi.org/10.30800/mises.2016.v4.141>. Acesso em: 03 out. 2024.
- PEREIRA, Gláucia. Posse de veículos por raça no Brasil. *Journal of Sustainable Urban Mobility*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 01-07, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/JSR6PF>. Acesso em: 23 nov. 2022.
- QUADRADO, Jaqueline Carvalho (org.). *Políticas públicas, desigualdades sociais e marcadores sociais da diferença*. São Borja: Unipampa, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unipampa.edu.br/handle/rii/6056>. Acesso em: 23 nov. 2022.
- RAMOS, Paulo Cesar. *Gramática negra contra a violência de Estado*: da discriminação racial ao genocídio negro (1978-2018). 2021. 328 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

- SANTINI, Daniel; SANTARÉM, Paíque Duques; ALBERGARIA, Rafaela. Nota da primeira edição: direito a se mover, direito a existir. In: SANTINI, Daniel; SANTARÉM, Paíque Duques; ALBERGARIA, Rafaela. (org.). *Mobilidade antirracista*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.
- SANTOS, Daniel dos. *Como fabricar um gangsta*: masculinidades negras nos videocliques dos rappers Jay-Z e 50 Cent. 2017. 176 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.
- SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada*: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.
- SEO, Sarah A. *Policing the open road*: how cars transformed American freedom. Cambridge: Harvard University Press, 2019.
- SILVA, Denise Ferreira da. *Toward a global idea of race*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.
- SILVA, Rutielle Ferreira; PAIVA, Anísia Regina de Oliveira. Incidência de acidentes com motocicletas no Brasil: revisão integrativa da literatura. *Revista Uninga*, [S. l.], v. 51, n. 3. Disponível em: <https://revista.uninga.br/uninga/article/view/1360>. Acesso em: 05 dez. 2022.
- SOARES, Dorotéia Fátima Pelissari de Paula *et al.* Motociclistas de entrega: algumas características dos acidentes de trânsito na região sul do Brasil. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 435-444, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-790X2011000300008>. Acesso em: 05 dez. 2022.
- TROI, Marcelo de. Rastros de 1968 nos artivismos das dissidências sexuais e de gênero. *Revista Estudos Feministas*, [S. l.], v. 29, n. 1, p. e62773, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n162773>. Acesso em: 23 nov. 2022.
- TROI, Marcelo de. *Salvador, cidade movente*: corpos dissidentes, mobilidades e direito à cidade. 2021. 336 f. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.
- URRY, John. Mobile sociology. *The British Journal of Sociology*, [S. l.], p. 347-366, 2010.
- URRY, John. The 'system' of automobility. *Theory, Culture & Society*, [S. l.], v. 21, n. 4-5, p. 25-39, 2004.
- VASCONCELOS, Eduardo A. O custo social da motocicleta no Brasil. *Revista dos Transportes Públicos*, [S. l.], n. 119/20, p. 127-142, 2008. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2016/4/7/revista-completa-119.20.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2022.
- WANG, Jackie. *Capitalismo carcerário*. São Paulo: Editora IgráKniga, 2022.

The cover image is a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is the central focus. She is holding a long, thin object, possibly a scroll or a tablet, across her lap. The sculpture is set on a white, curved platform. In the background, there is a large, multi-story building with a grid-like facade of windows. A tall, thin tower is visible in the distance. The sky is blue with scattered white clouds. The overall scene is bright and clear.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Social characteristics of peruvian citizenship and their influence on the perception of governance, democracy and transparency in Peru

Características sociais da cidadania peruana e sua influência na percepção de governança, democracia e transparência no Peru

Adderly Mamani-Flores

Alfredo Pelayo Calatayud-Mendoza

Jorge Apaza-Ticona

Vicente Alanoca-Arocutipa

Alfredo Calderón-Torres

Naysha Sharon Villanueva-Alvaro

David Eleazar Barra-Quispe

Social characteristics of peruvian citizenship and their influence on the perception of governance, democracy and transparency in Peru*

Características sociais da cidadania peruana e sua influência na percepção de governança, democracia e transparência no Peru

Adderly Mamani-Flores**

Alfredo Pelayo Calatayud-Mendoza***

Jorge Apaza-Ticona****

Vicente Alanoca-Arocutipa*****

Alfredo Calderón-Torres*****

Naysha Sharon Villanueva-Alvaro*****

David Eleazar Barra-Quispe*****

* Recebido em 12/05/2025

Aprovado em 04/08/2025

** Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional del Altiplano, Puno (Perú). Magíster en Economía y Licenciado en Antropología. Profesor en la Universidad Nacional del Altiplano.

Email: adderlymamani@unap.edu.pe

*** Professor da Faculdade de Engenharia Econômica – Universidade Nacional do Altiplano, Puno, Peru

Email: apcalatayud@unap.edu.pe

**** Professor na Universidade Nacional do Altiplano Puno, Peru

Email: japazaticona@unap.edu.pe

***** Professor na Universidade Nacional do Altiplano Puno, Peru

Email: valanoca@unap.edu.pe

***** Professor na Universidade Nacional do Altiplano Puno, Peru

Email: acalderon@unap.edu.pe

***** Professor na Universidade Nacional do Altiplano Puno, Peru

Email: naysha.villanueva@unap.edu.pe

***** Professor na Universidade Nacional do Altiplano Puno, Peru

Email: debarra@unap.edu.pe

Abstract

The crisis of governance, deficient democracy, public distrust in institutions, weak legitimacy and lack of transparency represent a threat to political stability and social development. In Peru, these problems are aggravated by political polarization and lack of transparency. The objective was to identify the influence of socio-economic characteristics, such as the condition of monetary poverty, economic income, age, level of education and the area of residence of citizens on the perception of governance, democracy and transparency. The research methodology was hypothetical – deductive, which was used to verify the hypotheses using the multinomial logit econometric model and the chi-square test, the unit of analysis was citizens 18 years of age and older; the source of information was the database of the National Household Survey (ENAHO) of the National Institute of Statistics and Informatics (INEI), period 2014 to 2021. Questions about governance, democracy, and transparency are based on perception or opinion. The results show that the socioeconomic characteristics of the citizen influenced the perception of governance, democracy and transparency. Citizens living in poverty are those who have little or no trust in State institutions, while those citizens with a greater poverty gap, with a higher level of education and residence in urban areas, have a significant decrease in their trust ($p < 0.05$). This implies that state institutions show weakness and loss of legitimacy, there is a crisis of governability accompanied by little government transparency.

Keywords: Citizenship, democracy, governability, institutionality, perception, transparency.

Resumo

A crise de governança, a deficiência da democracia, a desconfiança pública nas instituições, a fraca legitimidade e a falta de transparência representam uma ameaça à estabilidade política e ao desenvolvimento social. No Peru, esses problemas são agravados pela polarização política e pela ausência de transparência. O objetivo foi identificar a influência das características socioeconômicas, como a condição de pobreza monetária, a renda econômica, a idade, o nível de escolaridade e a área de residência dos cidadãos sobre a percepção de governança, democracia e transparência. A metodologia de pesquisa foi hipotético-dedutiva, utilizada para verificar as hipóteses por meio do modelo econométrico logit multinomial e do teste qui-quadrado; a unidade de análise foram cidadãos com 18 anos ou mais. A fonte de informação foi o banco de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (ENAH) do Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI), período de 2014 a 2021. As perguntas sobre governança, democracia e transparência baseiam-se na percepção ou opinião. Os resultados mostram que as características socioeconômicas dos cidadãos influenciam a percepção de governança, democracia e transparência. Cidadãos em situação de pobreza são aqueles que têm pouca ou nenhuma confiança nas instituições do Estado, enquanto aqueles com maior nível de escolaridade e residentes em áreas urbanas apresentam uma diminuição significativa na confiança ($p < 0,05$). Isso implica que as instituições estatais demonstram fragilidade e perda de legitimidade, configurando uma crise de governabilidade acompanhada por baixa transparência governamental.

Palavras-chave: cidadania, democracia, governabilidade, institucionalidade, percepção, transparência.

1 Introduction

In Peru, governance faces a series of challenges that affect its ability to function effectively and respond to social needs and demands, among the most prominent problems are the crisis of governance accompanied by political instability, with the absence of institutional legitimacy and the fragmentation of the political system, which generates distrust in public institutions and undermines the capacity of the State to provide basic services and promoting development. In the political context of Peru, governance is inefficient, citizens perceive that democracy works little or not at all and there is little government transparency, there are various challenges and controversies around these areas. Despite institutional and governmental efforts to strengthen democratic governance and transparency, discrepancies persist in citizens' perception of the effectiveness and legitimacy of these policies. The general question of this study was; What is the influence of the socioeconomic characteristics of citizens on the perception of governance, democracy and transparency in Peru during the years 2014-2021? taking into account the socioeconomic characteristics of Peruvian citizens with respect to governance, democracy and transparency during the indicated period. At present, the perception of citizens with respect to governance, democracy and transparency was negative and unfavorable, in order of priority, in terms of transparency it was corruption, in second place, it was the lack of credibility and transparency of the government, poor functioning of democracy.

The problems of governance, democracy and transparency represent crucial challenges for political stability and social development. ¹ and ² They have highlighted poor transparency as a significant threat to democratic governance, undermining public trust in government institutions and weakening the legitimacy of the political system. In Peru, these problems are compounded by political polarization and a lack of transparency in government decision-making. Addressing these challenges therefore requires a comprehen-

¹ Fukuyama (2004)

² Putnam (2003)

sive approach that promotes transparency, strengthens the rule of law, and fosters a culture of active citizen participation ³.

Governance is the ability of public institutions to face the challenges that confront the challenges or opportunities ⁴. In the Peruvian case, governance faces a series of challenges that affect its ability to function effectively and respond to social needs and demands, among the most prominent problems are widespread corruption, political instability, the absence of institutional legitimacy and the fragmentation of the political system, corruption is rooted at various levels of government and society. which generates distrust in public institutions and undermines the capacity of the State to provide basic services and promote development ⁵.

In addition, the lack of institutional legitimacy, stemming from corruption scandals and the perception of impunity, undermines the authority of the government and weakens citizens' trust in the political system ⁶. Political instability generates crises in governability, marked by the frequent change of presidents and the lack of political consensus, hinders the implementation of public policies ⁷.

In recent years, Peru has experienced a crisis of citizen confidence as a result of a permanent crisis of governability, characterized by institutional weakness and little government transparency. Table 1 shows a summary of the last governments, both elected in general elections and elected by Congress, after a presidential vacancy. All these governments in power faced complaints and accusations of corruption accompanied by a crisis of governability with political confrontations between the Congress of the Republic and the Executive Branch with little political consensus and with threats and attempts to vacate the President of the Republic; moreover, the Covid-19 pandemic has aggravated the economic and political situation, further exposing the fragility of state institutions.

Board 1 - Duration of Peru's presidents in recent years

President	Start Date	End date	Time	Period	Election
Ollanta Humala	28/07/2011	28/07/2016	5 years	Complete	General
Pedro P. Kuczynski	28/07/2016	23/03/2018	1 year with 7 months and 23 days	Incomplete	General
Martin Vizcarra	23/03/2018	9/11/2020	2 years and 7 months and 17 days	Incomplete	Congress
Manuel Merino	10/11/2020	15/11/2020	5 days	Incomplete	Congress
Francisco Sagasti	17/11/2020	28/07/2021	8 months and 13 days	Incomplete	Congress
Pedro Castillo	28/07/2021	7/12/2022	1 year and 4 months and 12 days	Incomplete	General

Note. National Jury of Elections (2023).

Peru faces many challenges in its democratic process, which influence the quality and stability of its political system, these problems include poor transparency, institutional weakness, insufficient representativeness, political polarization, and social and economic inequality ⁸. The institutional weakness is reflected in

³ Hermann Heller, *Teoría Del Estado*, Teoría Del Estado, 1942; Joseph Schumpeter, *Historia de Las Teorías Económicas, Lecturas de Economía*, 1950.

⁴ Joan Prats, "El Concepto y El Análisis de La Gobernabilidad," *Revista Instituciones y Desarrollo* 15, no. 2003 (2003): 239–71.

⁵ (Hinojosa, 2013; Rhodes, 2019)

⁶ Alejandro Alvarado, Gloriana Martínez, and Daniel Fernández, "Conflictos Sociales En El Campo Costarricense: Un Mirada Desde La Protesta Social (2014-2018)," *Revista de Ciencias Sociales* 167, no. 1 (2020): 45–66.

⁷ Araceli Espinoza, Mario Carrillo, and Luis Morales, *Gobernanza, Política y Seguridad Pública Análisis de Casos*, 2015.

⁸ Edwin Pino, Eduardo Chávarri, and Lia Ramos, "Crisis de Gobernanza y Gobernabilidad y Sus Implicancias En El Uso Inadecuado Del Agua Subterránea, Caso Acuífero Costero de La Yarada, Tacna, Perú," *Idesia* 36, no. 3 (2018): 77–86. is an element that contributes to the depletion and deterioration of the quality of groundwater, by processes of marine intrusion. This paper is to characterize the governance crisis in use of the groundwater, under the current conditions of exploitation and establish its implications in the study area, interpreting the current national and international regulations applicable to this type of system. This problem, in all its terms, alters and exceeds the laws regarding the management regimes and limitations in the availability of underground water resources, if immediate action is not taken by the governmental apparatus, the crisis of the system could become irreversible with the consequent economic damage that this entails. In the area there are large areas of olive plantations, which are the support of economic activity in the region. In this sense, it is necessary to have a specific regulatory

the absence of independence of the powers of the State, the inefficiency of the judicial system ⁹. Likewise, political polarization and the fragmentation of the party system make it difficult to form consensus and effective governance, which causes political instability ¹⁰. Persistent social and economic inequality also increases distrust in democratic institutions and breeds social discontent, which can lead to polarization and political and democratic instability ¹¹. Political polarization generates division among citizens with differences in the perception of the role of governance, democracy and transparency.

2 Literature review

Social characteristics of citizens

Citizens' perception of governance, democracy, and transparency is strongly influenced by a number of social characteristics that shape how they interact with government institutions and participate in the political process. These social characteristics include variables such as educational level, income, gender, ethnicity, age, and geographic location, among other aspects. Understanding how these characteristics influence citizen perception is essential to analyzing the quality of democracy and the effectiveness of government policies.

Studies such as that of ¹² They demonstrated that gender plays a significant role in the perception of political participation and the effectiveness of government. Women may perceive and evaluate the performance of political leaders and government policies differently, which can influence their degree of civic engagement and participation in the democratic process.

For ¹³ When describing cases of corruption committed by defenders of the law, who constitute the largest proportion of those accused in the Judiciary, he differentiates them according to their social characteristics. ¹⁴ They consider that social characteristics determine how individuals interpret and evaluate the functioning of political institutions.

Education plays a crucial role in the formation of the civic and political consciousness of individuals. As mentioned ¹⁵ who have found that at the highest levels of education, there is a greater understanding of public affairs and greater participation of citizens in public and political activities. Therefore, educational

framework for groundwater that recognizes its particularity, it must consolidate and make strong the institutionality in the area of water law, not being a unique need to the case of groundwater, but in a general to water resources in all its forms in our country.”;author:[{"dropping-particle":"","family":"Pino","given":"Edwin","non-dropping-particle":"","parse-names":false,"suffix":""}, {"dropping-particle":"","family":"Chávarri","given":"Eduardo","non-dropping-particle":"","parse-names":false,"suffix":""}, {"dropping-particle":"","family":"Ramos","given":"Lia","non-dropping-particle":"","parse-names":false,"suffix":""}], "container-title":"Idesia","id":"ITEM-1","issue":"3","issued":{"date-parts":[["2018"]]}, "page":"77-86","title":"Crisis de gobernanza y gobernabilidad y sus implicancias en el uso inadecuado del agua subterránea, caso acuífero costero de La Yarada, Tacna, Perú","type":"article-journal","volume":"36"},"uris":["http://www.mendeley.com/documents/?uuid=5576a92e-f040-43a1-bac3-77cc973d445c"]},"mendeley":{"formattedCitation":"Edwin Pino, Eduardo Chávarri, and Lia Ramos, “Crisis de Gobernanza y Gobernabilidad y sus Implicancias En El Uso Inadecuado Del Agua Subterránea, Caso Acuífero Costero de La Yarada, Tacna, Perú,” <i>Idesia</i> 36, no. 3 (2018

⁹ Juan Velit, “La Gobernabilidad En El Peru y Su Impacto Internacional,” 1999, 11.

¹⁰ Martín Trelles, “Comunicación Política y Gobernabilidad. Escenarios de Interdependencia En Una Sociedad En Crisis,” *Palabra Clave* 9, no. August (2006): 7–18.

¹¹ (Quispe, 2021)

¹² Almarcha et al. (2006)

¹³ Khaila and Chibwana (2004)

¹⁴ Cohaila et al. (2012)

¹⁵ García and López (2019)

attainment can influence the perception of the effectiveness of government and democratic legitimacy in public and political affairs.

An individual's socioeconomic position can also influence his or her perception of public affairs in relation to government and democracy. Research such as that of ¹⁶ have shown that those with greater economic resources tend to have greater trust in political and governmental institutions. This trust can affect their perception of the effectiveness of government and their commitment to the democratic system.

Governance, democracy, transparency tend to focus on the social level; but very little is currently known about the social characteristics of individuals. The authors ¹⁷ they point out that social characteristics affect aspects such as transparency and public access, it also affects legitimacy and corruption, and this entails a situation that is still unexplored in Peru. Studies of ¹⁸ They consider that an alternative solution could be lobbying, which is an alternative to corruption.

The author ¹⁹ points out that, in Peru, compared to other countries, different social characteristics are manifested by the actors involved, in order to ²⁰) and ²¹ Those who take a more radical view from a different perspective look at the specific social characteristics due to the country's cultural diversity in relation to governance and transparency, considering social inequality, corruption, and policy implementation. People, groups or companies with certain social characteristics in the public and private sectors have specific characteristics so they have to be taken into account.

Thus, for the authors ²², established that the elite creates a social and legal framework to protect their corrupt attitudes so they have different social characteristics; In such a case, corruption becomes a morally questionable but legal activity. In effect, there are signs of social characteristics that go beyond the mere usual devices entrenched in governance and transparency, this creates the possibility that the State could be indirectly taken over by criminal organizations that divert money from drug trafficking, illegal logging, legal mining and smuggling, thus creating perceptions based on acts of corruption in the words of ²³.

Likewise, there are other forms of direct perception of the institutions that are part of the State, where the perception of the citizenry considers them negatively due to acts of corruption by their officials. ²⁴ He calls this a "mafia takeover." ²⁵ It takes into account the following social factors: authoritarian practice, the growth of clientelism and patronage networks, and public spending.

The authors ²⁶ consider the social characteristics of the victims of corruption, mention that there is decentralized corruption, which currently affects in particular the regional and provincial government level, which also show different social characteristics, state that the most visible corruption seems to have moved from the capital to various parts of the country. Such a document shows a distinctive feature of victimization: considering that women are less susceptible to corruption, perhaps because they have less contact with the public sector; the most socially committed people are more likely to become victims, he also affirms that in the North Coast region and the jungle they are more likely to be part of corrupt practices; those who are

¹⁶ Estella (2020)

¹⁷ Mujica et al. (2017)

¹⁸ Campos and Giovannoni (2007)

¹⁹ Mujica et al. (2017)

²⁰ Castañeda, (2016)

²¹ Durand (2017)

²² Hellman et al. (2001)

²³ Lettuce (2017)

²⁴ Durand (2017)

²⁵ Arévalo (2015)"author":{"dropping-particle":"","family":"Arévalo","given":"Rosa","non-dropping-particle":"","parse-names":false,"suffix":""},"container-title":"Pontificia Universidad Católica del Perú","id":"ITEM-1","issued":{"date-parts":["2015"]},"number-of-pages":"90","title":"La dinámica política a nivel subnacional: La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)

²⁶ Carrión et al. (2014)

considered white are less at risk than those of indigenous or Afro-Peruvian descent, who are more likely to become victims of corruption,²⁷ They believe that the effects of corruption and bureaucracy in the public sector affect the poor the most.

The 2003 and 2006 ENAHO Governance, Democracy and Transparency Module, and the 2001 World Bank Opinion and Market Support survey by World Bank officials, uncovered some of the “sanctions” faced by people living in poverty in Peru: they are less likely to have access to public services, their spending is higher on bribes, and they are more likely to have access to public services. and they are less likely to complete procedures well with the police, surveillance and essential service companies. However, these “sanctions” are not the same at all state levels: at the regional, ministerial and health service levels they have found less access and greater bribery to the poor; In contrast, the judiciary has less access to services, affecting the poor more²⁸.

For²⁹, who evaluated whether there was discrimination against the social status of indigenous people in the use of public services, found that aboriginal households had lower levels of access to public services, especially basic services such as drinking water and sanitation, and the success rate in the process is lower. Also the issue of discrimination in state entities. In bribery cases, however, there are no consequences of different treatment of native speakers. “The degree of corruption seems to be defined by corrupt officials as a fixed rate that taxes relatively poor citizens more but does not discriminate based on the user’s ethnic origin” (p. 34). This is a discrepancy with the results of the Lapopy survey, which found a higher number of victims of corrupt practices in a context that does not declare itself as white. We have a text that analyzes the impact of bribery on the economy of Peruvian households and how it has changed in the period 2005-2013⁽³⁰⁾.

3 Method

Study Location

Peru is located in central and western South America. It is located on the west by the Pacific Ocean, on the south by Chile, on the east by Brazil and Bolivia, on the north by Ecuador and Colombia, it has an area of 1,285,215 square kilometers, it has maritime sovereignty 200 miles from the sea.

Population

The study population is defined as the set of private dwellings and their occupants residing in the urban and rural areas of the country. Specifically, the population of the unit of analysis was made up of citizens aged 18 years and older, who represented approximately 69.2% of the total population at the national level,

²⁷ Yamada and Montero (2011)“id”:"ITEM-1",“issued”:{“date-parts”:[["2011"]]},“number-of-pages”:"81",“title”:"Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú",“type”:"book"},“uris”:[“http://www.mendeley.com/documents/?uuiid=399287a4-30d6-4d48-895f-c83991ec786d”]],“mendeley”:{“formattedCitation”:"Gustavo Yamada and Ricardo Montero, <i>Corrupción e Inequidad En Los Servicios Públicos En El Perú</i>, <i>Repositorio de La Universidad Del Pacífico - UP</i>, 2011, https://cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/dyp-50.pdf.",“manualFormatting”:"Yamada and Montero (2011

²⁸ Ludwig Huber, *Corrupción y Transparencia, Diagnostico y Propuesta 54*, vol. 4, 2015, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/BACAF1CCD5B727750525820F007017F8/\\$FILE/balance_y_agenda_ludwig_huber_corrupción.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/BACAF1CCD5B727750525820F007017F8/$FILE/balance_y_agenda_ludwig_huber_corrupción.pdf).

²⁹ Yamada and Montero (2011)“id”:"ITEM-1",“issued”:{“date-parts”:[["2011"]]},“number-of-pages”:"81",“title”:"Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú",“type”:"book"},“uris”:[“http://www.mendeley.com/documents/?uuiid=399287a4-30d6-4d48-895f-c83991ec786d”]],“mendeley”:{“formattedCitation”:"Yamada and Montero, <i>Corrupción e Inequidad En Los Servicios Públicos En El Perú</i>.",“manualFormatting”:"Yamada and Montero (2011

³⁰ Riesco & Arela, (2015)

residing in both urban and rural areas of the country. It should be clarified, members of the armed forces who resided in barracks, camps, ships, etc., were excluded. Likewise, people living in collective housing were not included.

Sample

The National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) is the research carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI), following a statistical methodology and on an annual basis. One of the objectives of the survey is to monitor citizens' perceptions of living conditions and in particular democracy, governance and transparency. The modules used to carry out this research work were:

Board 2 - Modules used and identification of variables

Module	Module Code	variables
Characteristicsofthehouse	1	Place ofresidence
Characteristicsofhouseholdmembers:	2	Age and sex
Education	3	LevelofEducation
Employment and Income	5	Incomebymainoccupation
Summary	34	Poverty
Governance, democracy and transparency	85	Citizens' perception of democracy, governance and transparency

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

At the national level, between 2014 and 2021, the total sample size was 291,185 private homes, of which 183,289 were urban and 107,896 rural and obtained a specific sample of 162,540 citizens aged 18 years and older, the objective was to know the perception of democracy, governance and transparency. The sample was probabilistic, aread, stratified, multistage and independent in each study department. The survey is carried out at the national level, in urban and rural areas, in the 24 departments of the country and in the Constitutional Province of Callao.

Board 3 - Distribution of the sample by years

Year	Housing			Citizens (n) (18 years of age and older)
	Urban	Rural	Total	
2014	19410	12280	31690	17187
2015	20260	13170	33430	19223
2016	24658	13638	38296	21140
2017	23348	13648	36996	19921
2018	24308	15512	39820	21613
2019	23346	13648	36994	20121
2020	23895	13208	37103	24343
2021	24064	12792	36856	18992
Total	183289	107896	291185	n=162540

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

Research method

The research methodology was hypothetical – deductive ³¹, because it has a theoretical framework and the complete database, it is the theory with measurement, which allows corroborating or rejecting theories and allows explanations and predictions to be given, this research is called basic or scientific research. The method used to verify the hypotheses was the multinomial logit econometric model and the chi-square test.

4 Results and discussion

A. relationship between the gender variable and the level of trust in the judiciary

Table 4 confirms the statistical relationship in a significant way ($p < 0.01$) between sex and opinion on trust in the judiciary, given that this institution is in charge of administering justice, it is assumed to be independent and impartial, protecting the fundamental rights of citizens and contributing to the rule of law in the country.

Board 4 - Relationship between sex and trust in the judiciary

Years	Sex	Do you currently have confidence in the judiciary?					total	Chi2 (4)	Prob.
		nothing	little	enough	pretty-much	He doesn't know			
2014	Man	41.77	38.17	11.74	3.01	5.32	100.00	336.8	0.00
	Woman	37.89	34.68	10.58	2.86	13.99	100.00		
2021	Man	44.82	35.32	10.13	2.79	6.95	100.00	275.5	0.00
	Woman	39.80	34.31	8.84	2.59	14.45	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

In 2014, 41.7% of men do not trust the judiciary and 38.17% trust little, this behavior in 2021 showed a growing trend, possibly the causes of distrust are the acts of corruption in emblematic cases where the judiciary was directly or indirectly involved, there are networks of power and corruption that are woven in the various offices of the judiciary, showing the forms of corruption that occur in the daily life of State institutions ³². The institutional models or designs that currently exist in the State, in which there are greater instances of corruption, are usually more prone to illegitimate payments or other forms of judicial corruption ³³. In general, State institutions need to be strengthened so that they can exercise their functions objectively and that citizens can fully trust.

For its part, ³⁴, It finds the relationship between gender and trust in the Peruvian judiciary, using data from public opinion surveys and statistical analysis to identify possible differences in the perceptions of men and women. Another study analyzes trust in various political institutions in Peru, including the judiciary, from a gender perspective, considering how factors such as the perception of gender equity can influence

³¹ W Mendoza, *Cómo Investigan Los Economistas: Guía Para Elaborar y Desarrollar Un Proyecto de Investigación*, Editorial (Lima-Perú, 2014), <http://www.sanitas.es/sanitas/seguros/es/particulares/biblioteca-de-salud/medicina-alternativa/quiropaxia.html>.

³² Mujica, Melgar, and Zevallos Trigoso, "Corrupción En Gobiernos Subnacionales En El Perú. Un Estudio Desde El Enfoque de La Oportunidad Delictiva."

³³ Pedro Correia, Ireneu Mendes, and Ana Freire, "La Importancia de Los Valores Organizacionales En La Administración Pública," *Revista Del CLAD Reforma y Democracia* 4, no. 73 (2019): 227–58.

³⁴ Mayor (2011)

trust in these institutions ³⁵. Likewise ³⁶ examines trust in the judiciary in Peru, considering differences in gender and educational level in citizens' perceptions of the impartiality and effectiveness of the judicial system.

B. Relationship between the gender variable and the level of trust in the Public Prosecutor's Office

There is a statistically significant relationship between the gender variable of citizens and trust in the Public Prosecutor's Office (Table 7), in a democratic State governed by the rule of law, the Public Prosecutor's Office is a fundamental institution responsible for the defense of legality, citizens' rights, and the prosecution of crime. On average, only about 3% trust the Public Prosecutor's Office (Table 5).

Board 5 - Relationship between sex and trust in the public prosecutor's office

Years	Sex	Do you currently have confidence in the Public Prosecutor's Office?					total	Chi2 (4)	Prob.
		no-thing	little	enough	pretty-much	He doesn't know			
2014	Man	28.76	39.63	11.58	2.96	17.07	100.00	378.3	0.00
	Woman	24.45	33.04	9.80	2.48	30.23	100.00		
2021	Man	36.54	37.40	9.96	2.23	13.87	100.00	434.25	0.00
	Woman	30.86	33.01	7.97	2.00	26.15	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

The Public Prosecutor's Office has faced numerous cases of corruption that have affected its credibility and impartiality, corruption undermines citizens' confidence in the justice system, hinders the fight against impunity and weakens the rule of law in Peru ³⁷. In fact, one of the main problems is the corruption that exists at the judicial level as in the rest of the State apparatus ³⁸. For its part, ³⁹ They examine the relationship between gender and trust in the Peruvian Public Prosecutor's Office, using data from public opinion surveys and statistical analysis to identify possible differences in the perceptions of men and women. Citizens' trust in the Public Prosecutor's Office cannot be postponed, from a gender perspective, considering the perception of trust in State institutions (⁴⁰. The results found in the present study confirm the existence of significant differences in the perception of citizenship by sex.

C. Relationship between sex and the level of trust of citizens in the Congress of the Republic

³⁵ Jeri Ramón, "Corrupcion, Etica y Funcion Publica En El Peru," *Revista de La Facultad de Ciencias Contables* 22, no. 41 (2014): 59-73.

³⁶ Lopez et al. (2021)

³⁷ (Berríos & Marjorie, 2019)

³⁸ Marcos Del Aguila, "Rediseño Operacional Para Combatir La Criminalidad Organizada y Fortalecer La Acción Penal Del Ministerio Público, Frente a La Reducida Coordinación Entre Los Órganos de Inteligencia de La PNP y El MININTER, Con Los Efectivos Policiales de Investigación C" (2019), https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/23491/BAUTISTA_SALCEDO_NEYRA_QUISPE.pdf?sequence=1&isAllowed=y. "author": [{"dropping-particle": "", "family": "Aguila", "given": "Marcos", "non-dropping-particle": "Del", "parse-names": false, "suffix": ""}], "id": "ITEM-1", "issued": {"date-parts": [{"2019"}]}, "number-of-pages": "85", "title": "Rediseño operacional para combatir la criminalidad organizada y fortalecer la acción penal del Ministerio Público, frente a la reducida coordinación entre los órganos de inteligencia de la PNP y el MININTER, con los efectivos policiales de investigación c", "type": "thesis", "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=ef84fbc3f20-45c1-b6d5-bd42f39a1629"}]}, "mendeley": {"formattedCitation": "Marcos Del Aguila, \"Rediseño Operacional Para Combatir La Criminalidad Organizada y Fortalecer La Acción Penal Del Ministerio Público, Frente a La Reducida Coordinación Entre Los Órganos de Inteligencia de La PNP y El MININTER, Con Los Efectivos Policiales de Investigación C\" (2019

³⁹ Landa (2020)

⁴⁰ Mejía, 2001)

In Peru, more than 50% of women do not trust Congress and about 60% of men do not trust the legislative body (Table 6).

Board 6 - Relationship between sex and trust in the Congress of the Republic

Years	Sex	Do you currently have confidence in Congress?					total	Chi2 (4)	Prob.
		no-thing	little	enough	prettymuch	He doesn't know			
2014	Man	49.17	32.57	8.31	2.76	7.19	100.00	387.5	0.00
	Woman	45.03	28.97	6.76	1.86	17.38	100.00		
2021	Man	61.34	27.65	4.92	1.50	4.59	100.00	318.22	0.00
	Woman	58.45	24.67	3.93	1.17	11.77	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

It is known that the political representation of men and women in the Peruvian Congress is important to promote equal opportunities and gender differences affect public confidence in the legislative institution⁴¹. Women's political participation in the Peruvian Congress is increasingly prevalent and gender differences influence the perception of trust in political institutions⁴². There is also a relationship between gender and politics in the Peruvian context, including an analysis of how the presence of women in Congress can affect public confidence in the legislative institution⁴³.

D. Relationship between the gender variable and the level of trust of citizens in political parties

In Peru, in 2014, 58.11% of men did not trust political parties, while 55.79% of women did not trust, this phenomenon of distrust accelerated in recent years. In 2021, 66.31% of men and 65.06% of women did not trust political organizations (Table 7).

Board 7 - Relationship between sex and trust in political parties

Years	Sex	Do you currently have confidence in political parties?					total	Chi2 (4)	Prob.
		no-thing	little	enough	prettymuch	He doesn't know			
2014	Man	58.11	31.00	5.01	1.29	4.58	100.00	347.5	0.00
	Woman	55.79	26.43	4.03	0.95	12.80	100.00		
2021	Man	66.31	25.46	3.23	0.91	4.10	100.00	252.25	0.00
	Woman	65.06	21.75	2.65	0.65	9.89	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

Women's participation in Peruvian political parties influences public trust in political parties and democracy in general⁴⁴. The political representation of women in Peruvian political parties, in a modern and democratic State, is paramount, and their presence affects the perception of trust in political parties and in

⁴¹ Leonardo Rosales, "La Inmunidad Parlamentaria Como Mecanismo de Impunidad y Riesgos de Corrupcion En El Congreso Peruano" (2017), <https://core.ac.uk/download/pdf/196533983.pdf>.

⁴² (Bermudez, 2021)

⁴³ (Daly & Navas, 2015)

⁴⁴ Sonia Munaris, "Steven Levitsky & Mauricio Zavaleta, Why Are There No Political Parties in Peru? Editorial Planeta Perú s. a. 2019, 82 Pp.," 2019 1, no. 82 (2019): 181-86, <https://doi.org/https://doi.org/10.37073/puriq.1.02.36> PURIQ.

the political system as a whole ⁴⁵. Women play an important role in political parties and influence the public perception of trust in political institutions ⁴⁶.

E. Relationship between age groups and the level of trust of citizens in the judiciary

Between 2014 and 2021, on average, more than 40% of citizens did not trust the judiciary (Table 8), there is evidence of a relationship between age groups and trust in the judiciary with a significance level of 1%, this implies that the age of citizens influences the perception of trust in the judiciary.

Board 8 - Relationship between age groups and trust in the judiciary

Years	Age Groups	Do you currently have confidence in the judiciary?					total	Chi2 (4)	Prob.
		no-thing	little	enough	prettymuch	He doesn't know			
2014	(18-30]	32.75	41.51	15.08	5.86	4.80	100.00	989.7	0.00
	(30-40]	36.61	42.48	12.48	3.21	5.23	100.00		
	(40-50]	41.18	39.60	11.14	2.75	5.32	100.00		
	(50-60]	41.77	36.99	10.70	2.64	7.90	100.00		
	(60-70]	44.54	31.46	9.56	2.34	12.10	100.00		
	70 and over	37.73	26.22	9.64	2.30	24.11	100.00		
2021	(18-30]	30.93	44.73	14.09	4.25	6.00	100.00	1300	0.00
	(30-40]	39.29	40.13	11.28	3.36	5.93	100.00		
	(40-50]	44.14	37.17	9.45	2.60	6.64	100.00		
	(50-60]	44.76	34.90	9.28	2.43	8.63	100.00		
	(60-70]	46.08	31.45	7.17	2.24	13.05	100.00		
	70 and over	41.35	23.12	7.00	1.82	26.70	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

F. Relationship between age groups and the level of public trust in the Public Prosecutor's Office

Applying the Chi2 test, there is a relationship between age groups and perception of trust in the Public Prosecutor's Office with a significance level of 1% (Table 9). The data show that more than 40% of citizens had little trust in the Public Prosecutor's Office, from an institutional approach, the trust of citizens in the State institutions in charge of imparting justice is a primary need. Likewise, the results show that by age group it influences perception.

⁴⁵ Martín Tanaka, *Los Partidos Políticos En El Perú 1992-1999*, Instituto de Estudios Peruanos, 1999.

⁴⁶ (On Tuesday, 2012)

Board 9 - Relationship between age groups and trust in the public prosecutor's office

Years	Age Groups	Do you currently have confidence in the Public Prosecutor's Office?					total	Chi2 (4)	Prob.
		no-thing	little	enough	prettymuch	He doesn't know			
2014	(18-30]	21.33	45.70	15.08	4.34	13.56	100.00	1100	0.00
	(30-40]	26.15	42.44	13.12	2.94	15.35	100.00		
	(40-50]	27.17	41.24	11.14	2.60	17.84	100.00		
	(50-60]	28.33	36.39	10.57	3.02	21.68	100.00		
	(60-70]	28.77	31.62	8.35	1.99	29.27	100.00		
	70 and over	24.15	21.50	7.26	2.03	45.06	100.00		
2021	(18-30]	25.68	41.82	15.38	3.09	14.04	100.00	1400	0.00
	(30-40]	32.27	42.09	10.13	2.74	12.76	100.00		
	(40-50]	35.37	38.58	9.01	2.11	14.93	100.00		
	(50-60]	34.81	36.66	8.66	2.24	17.63	100.00		
	(60-70]	38.18	29.71	6.67	1.58	23.86	100.00		
	70 and over	29.83	21.65	5.99	1.11	41.42	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAH) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

The results were compared with ⁴⁷who confirm that age influences the perception of trust in the Public Prosecutor's Office. Other similar work carried out by ⁴⁸ Through detailed analysis, they show that age significantly influences perception. Other works developed by ⁴⁹) and ⁵⁰, from a socio-political perspective, confirm that age is one of the factors that influences the trust of the Public Prosecutor's Office.

G. Relationship between age groups and level of trust of citizens in the Congress of the Republic

In 2014, approximately 45% of citizens did not trust the Congress of the Republic, unfortunately, this figure in 2021 increased significantly, more than 60% of citizens did not trust this institution, in the age groups over 30 years of age distrust increased, citizens do not feel represented by the legislative body, by the permanent mistakes and acts of corruption (Table 10).

⁴⁷ Cueva et al. (2023)

⁴⁸ Chanjan et al. (2018)

⁴⁹ Ortiz (2021) por lo tanto, su abordaje requiere de la profundidad necesaria para poder comprenderla y así trazar una estrategia eficaz para combatir la corrupción. En el presente ensayo realizare una primera aproximación a este fenómeno, que en el caso de nuestro país Perú está en la cima de su ciclo de percepción producto de los últimos acontecimientos que hemos presenciado y los destapes en las más altas esferas de la corrupción, en este ensayo pretendo analizar las diferentes causas y efectos de la corrupción política de nuestro país Perú. Palabras Clave: Corrupción, política, estrategia, fenómeno, causas y efectos. ABSTRACT Corruption is a very complex phenomenon in the field of politics; therefore, its approach requires the necessary depth to be able to understand it and thus draw up an effective strategy to combat corruption. In this essay I will make a first approach to this phenomenon, which in the case of our country Peru is at the top of its perception cycle as a result of the latest events we have witnessed and uncovered in the highest spheres of corruption, in This essay intends to analyze the different causes and effects of political corruption in our country Peru.,"author":[{"dropping-particle":"","family":"Ortiz","given":"Danitza","non-dropping-particle":"","parse-names":false,"suffix":""}], "container-title":"Universidad privada San Juan Bautista.,"id":"ITEM-1","issue":"July","issued":{"date-parts":["2021"]},"page":"1-8","title":"Análisis de las causas y efectos de la corrupción en el Perú","type":"article-journal"},"uris":["http://www.mendeley.com/documents/?uuid=222ef3cb-9668-465a-b190-c623fdc6742b"}],"mendeley":{"for mattedCitation":"Danitza Ortiz, "Análisis de Las Causas y Efectos de La Corrupción En El Perú," <i>Universidad Privada San Juan Bautista.</i>, no. July (2021

⁵⁰ Bustillos and Bazan (2023)

Board 10 - Relationship between age groups and trust in the Congress of the Republic

Years	Age Groups	Do you currently have confidence in Congress?					total	Chi2 (4)	Prob.
		no-thing	little	enough	prettymuch	He doesn't know			
2014	(18-30]	41.74	40.06	9.82	2.97	5.41	100.00	1000	0.00
	(30-40]	48.45	35.43	7.42	2.29	6.41	100.00		
	(40-50]	48.58	32.96	8.13	2.22	8.10	100.00		
	(50-60]	48.77	31.33	7.20	2.39	10.32	100.00		
	(60-70]	47.89	27.87	6.91	1.95	15.38	100.00		
	70 and over	42.88	19.31	6.52	2.18	29.11	100.00		
2021	(18-30]	51.95	35.47	6.99	1.40	4.19	100.00	1200	0.00
	(30-40]	60.15	29.72	4.34	1.74	4.06	100.00		
	(40-50]	63.66	26.07	4.38	1.21	4.68	100.00		
	(50-60]	61.64	26.40	4.69	0.92	6.34	100.00		
	(60-70]	61.88	23.51	3.63	1.39	9.58	100.00		
	70 and over	54.22	18.33	3.32	1.24	22.89	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

Citizens perceive the ineffectiveness of Congress in approving laws that benefit citizens, which are not related to the most urgent needs of the population. From an age group perspective, the level of trust in the Congress of the Republic as a legislative institution in Peru depends on age groups, that is, the perception of citizens is a function of age⁵¹. In short, older people have access to more information and political awareness about the trajectory and function of the Congress of the Republic, which is why they can judge with greater objectivity.

H. Relationship between age groups and citizens' trust in political parties

In Peru, between 2014 and 2021, distrust in political parties increased substantially, up to 8.6 percentage points, there is evidence of a permanent worsening of the political crisis of political organizations, in the study period, the political parties that participated in the presidential elections of Congress, regional and municipal elections, were directly or indirectly involved in acts of corruption that contravene the collective interests of citizens (Table 11).

Board 11 - Relationship between age groups and trust in political parties

Years	Age Groups	Do you currently have confidence in political parties?					total	Chi2 (4)	Prob.
		no-thing	little	enough	prettymuch	He doesn't know			
2014	(18-30]	53.62	36.02	5.10	1.45	3.81	100.00	974.5	0.00
	(30-40]	58.91	32.29	4.32	0.91	3.58	100.00		
	(40-50]	60.02	29.72	4.07	1.17	5.03	100.00		
	(50-60]	58.07	29.00	4.81	1.40	6.72	100.00		
	(60-70]	57.03	27.17	3.98	0.78	11.05	100.00		
	70 and over	50.53	19.94	5.11	1.09	23.33	100.00		

⁵¹ (Abaunza, 2022; M. Cruz & Guibert, 2013; Huber, 2015)

Years	Age Groups	Do you currently have confidence in political parties?					total	Chi2 (4)	Prob.
		no-thing	little	enough	prettymuch	He doesn't know			
2021	(18-30]	60.69	32.09	3.44	0.70	3.09	100.00	1200	0.00
	(30-40]	67.39	25.78	2.94	0.67	3.22	100.00		
	(40-50]	68.44	23.99	2.93	0.77	3.86	100.00		
	(50-60]	67.73	23.53	3.10	0.73	4.92	100.00		
	(60-70]	67.26	21.30	2.56	0.70	8.19	100.00		
	70 and over	58.61	16.93	2.64	1.01	20.81	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

Historically, political parties were not able to represent the citizenry, the promises of participatory and inclusive good governance were always unfulfilled when they assumed power. The studies of ⁵², all of them, using survey data, confirmed that Peruvian citizens increasingly have little or no trust in political parties based on age and an institutional weakening that puts the country's governability at risk.

I. Relationship between the variable sex and knowledge about democracy

The level of knowledge of citizens about democracy according to the gender variable, it can be seen that, in 2014, the difference in knowledge in democracy between men and women was 21.64 percentage points, while in 2021, the difference was 18.13 percentage points (Table 12).

Board 12 - Relationship between the variable sex and knowledge about democracy

Years	Sex	Do you know what democracy is?		Total (%)	Chi2	Prob.
		Yes	No			
2014	Man	52.90	47.10	100	975,6	0.00
	Woman	31.26	68.74	100		
2021	Man	51.13	48.87	100	636,27	0.00
	Woman	33.00	67.00	100		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

The decrease in the difference would reflect a greater interest of women in democracy; in addition, in Peru, there are laws that promote the participation of women, Law No. 28983 establishes equal opportunities between women and men, in a similar way Law No. 31030, contemplates electoral legislation to guarantee parity and gender alternation in the lists of candidates, in order to promote the equal participation of men and women.

By way of discussion, studies on knowledge of democracy in Peru, including the role of gender in political perception and attitudes, corroborate the influence of sex on knowledge about democracy ⁵³; ⁵⁴ and

⁵² Tanaka, *Los Partidos Políticos En El Perú 1992-1999*; Tuesta, "Un Voto Letal: El Voto Preferencial y Los Partidos Políticos En El Perú"; Nicolás Lynch, "Crisis y Perspectivas de Los Partidos Políticos En El Perú," *Argumentos. Estudios Críticos De La Sociedad*, 2007, <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/716>.

⁵³ (Merma and Romero, 2017

⁵⁴ Bareiro and Torres, 2010" id": "ITEM-1", "issued": {"date-parts": ["2010"]}, "number-of-pages": "30", "title": "Gobernabilidad Democrática, Género y Derechos de las Mujeres en América Latina y el Caribe", "type": "book", "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=da082eff-c9f3-456b-9796-ab2886057bea"}], "mendeley": {"formattedCitation": "Line y Bareiro and Isabel Torres, <i>Gobernabilidad Democrática, Género y Derechos de Las Mujeres En América Latina y El Caribe</i>, <i>Centro de Documentación y Estudios (CDE-Paraguay

⁵⁵. Another study, using data from the National Public Opinion Survey, provides similar evidence on the influence of the gender variable on the level of knowledge about democracy ⁵⁶.

The gender variable can affect the perception of the importance of democracy in Peru and analyzed Peruvians' knowledge of democracy and how this knowledge can influence their opinion of the importance of democracy ⁵⁷. Likewise⁵⁸ They examined the gender variable and its relationship with Peruvians' knowledge of democracy and demonstrated that knowledge of democracy can influence the opinion about the importance of democracy.

J. Relationship between the gender variable and citizens' opinion on the importance of democracy

Table 13 shows the dependency relationship between the gender variable and the importance of democracy ($p < 0.01$). In fact, more than 60% of men and women perceive democracy as important. On the other hand, more than 14% of men and women do not know about the importance of democracy.

Board 13 - Relationship between sex and opinion on the importance of democracy

Years	Sex	In your opinion, democracy in Peru is:					Total (%)	Chi2 (4)	Prob.
		Nothing important	Unimportant	Important	Very important	He doesn't know			
2014	Man	3.06	8.81	63.42	20.44	4.27	100.00	360.1	0.00
	Woman	3.22	9.56	61.13	14.37	11.71	100.00		
2021	Man	3.24	8.26	61.06	23.36	4.075	100.00	307.7	0.00
	Woman	3.00	7.90	60.68	18.09	10.33	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

The perception of the importance of democracy and its relationship with the sex of individuals is fundamental to demonstrate the influence on opinion on the importance of democracy ⁵⁹. For its part ⁶⁰ analyzed political attitudes and citizen participation in Peru, including the opinion on the importance of democracy and found on the relationship between sex and perception of the importance of democracy in the Peruvian context.

⁵⁵ Carrión et al., 2018)

⁵⁶ Guillermo O'Donnell, "Revisando La Democracia Delegativa," *Casa Del Tiempo*, no. 31 (2010): 2-8, <https://biblat.unam.mx/es/revista/casa-del-tiempo/articulo/revisando-la-democracia-delegativa>.

⁵⁷ Itala Laurente, "La Representación Política Parlamentaria y La Cuota de Género En El Sistema Partidario, Electoral y Partidos Políticos de Argentina, Chile y Perú," *Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)* 5, no. 2313-3465 (2019): 195.

⁵⁸ Caminotti (2016)

⁵⁹ Cecilia Diaz, "Nivel de Participación de Las Mujeres y La Democracia Paritaria En El Perú a Propósito de Las Elecciones En El Ilustre Colegio de Abogados de Lima 2018 - 2020," *Universidad Inca Garcilaso de La Vega* (2021), <http://repositorio.uigv.edu.pe/handle/20.500.11818/5674>.

⁶⁰ Guzmán (1996) como veremos, la inclusión de los temas de género es producto fundamentalmente del esfuerzo del movimiento de mujeres, su asimilación en el debate público por otros actores está condicionada por el contexto político global y por las concepciones y valores vigentes. Este artículo reflexiona sobre las diferentes características de este proceso en los últimos 20 años a partir de la experiencia del cono sur, especialmente de Chile y Perú. Postula que en la actualidad existen condiciones en el contexto y en el debate político para plantear la equidad de género como tema de política, y para implementar una institucionalidad gubernamental responsable de velar por la inclusión de la equidad de género en el diseño de políticas." "author": [{"dropping-particle": ""}], "container-title": "Encrucijadas del Saber", "id": "ITEM-1", "issued": {"date-parts": [{"1996"}]}, "page": "213-230", "title": "La Equidad de Género como Tema de debate y de Políticas Públicas", "type": "article-journal", "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=8b7f6f53-981f-458a-a2f0-63aefd45b3f"}], "mendeley": {"formattedCitation": "Virginia Guzmán, \"La Equidad de Género Como Tema de Debate y de Políticas Públicas,\" <i>Encrucijadas Del Saber</i>, 1996, 213-30, http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/21656/1/19_guzman1998_genero_pols_pubs.pdf.", "manualFormatting": "Guzmán (1996

K. Relationship between the gender variable and citizens' perception of the functioning of democracy

Table 14 reports figures on citizens' perception of the functioning of democracy, highlighting that less than 2% of Peruvians qualify that democracy works very well, this result reveals a bad perception of the functioning of democracy.

In 2014, 43.29% of the group of men considered that democracy works poorly and this percentage in 2021 increased to 49.95%, these results confirm a growing trend of poor functioning of democracy. In Peru, the Congress of the Republic, political parties are some of the institutions that reflect this critical situation.

Board 14 - Relationship between sex and perception of the functioning of democracy

Years	Sex	In Peru, does democracy work?					total	Chi2 (4)	Prob.
		toobad	be	Ok	verywell	He doesn't know			
2014	Man	6.84	43.29	41.54	1.82	6.51	100.00	416.05	0.00
	Woman	5.00	38.63	38.42	1.57	16.38	100.00		
2021	Man	12.46	49.95	29.54	1.70	6.35	100.00	383.8	0.00
	Woman	8.89	45.73	28.80	1.67	14.91	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

Studies that examined the perception of the functioning of democracy in Peru corroborated the influence of the gender variable on the perception of democratic functioning⁶¹. The study of⁶² reveals that the perception of democracy in Peru, especially among young university students and considering the influence of sex, provided a detailed analysis of how gender can affect the perception of democratic functioning. In addition, citizens' opinions about democracy and the quality of democracy in Peru showed the influence of the gender variable on the perception of democratic functioning⁶³.

⁶¹ Sandro Macassi, "Participación Juvenil En El Contexto de Recuperación Democrática," *Ultima Década* 10, no. 16 (2002): 189-99, <https://doi.org/10.4067/s0718-22362002000100008>.

⁶² Gibu (2010)

⁶³ (Almarcha et al., 2006; Guardia, 2014; Martínez & Gómez, 2019)ciudadanía y representacion política, una vision de genero", "type": "article-journal"}, "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=866f6572-7642-474c-81d3-d783fc464a89"}], {"id": "ITEM-2", "itemData": {"abstract": "nen como base la persistencia de los altos índices de desigualdad y pobreza a nivel mundial. Uno de estos objetivos es la igualdad de género, que tiene como meta: asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. Este desafío planteado es importante, debido a que uno de los obstáculos persistentes y más difíciles de superar, es la discriminación en la toma de decisiones en el ámbito político. Solo el 22.8% de integrantes de los parlamentos nacionales eran mujeres al año 2016, frente al 11.3% del año 19951 . En sintonía con este objetivo y desde el año 2006, la Defensoría del Pueblo supervisa la idoneidad de la aplicación de la cuota de género. A través de nuestro trabajo, visibilizamos el impacto positivo de este mecanismo, especialmente a nivel del Congreso de la República, lo que permitió pasar de un 12% a un 22% de parlamentarias, en el cambio del período legislativo del año 2000. Asimismo, identifí camos las limitaciones que surgieron en su aplicación. Por ejemplo, cuando el Jurado Nacional de Elecciones interpretó de forma restrictiva la aplicación de la cuota de género del 30% en los distritos electorales del Callao, Ica y La Libertad en las Elecciones Generales del año 20012 ; o cuando en las Elecciones Regionales y Municipales de los años 20063 y 2018, las candidatas fueron mayormente colocadas en los tercios inferiores de las listas electorales, limitando sus posibilidades de elección. En este contexto y pese a la existencia de mecanismos que promueven la igualdad de oportunidades en el ámbito político, es un pendiente que el Estado garantice la efectiva participación política de las mujeres. Por ello, hemos recomendando medidas complementarias a la cuota de género, para asegurar la presencia igualitaria de las mujeres en los espacios de representación política. Nuestra institución, comprometida con aportar a la disminución de las brechas de género, inicia la publicación de la Serie: Igualdad y no violencia, de la cual forma parte este informe. La presencia equilibrada de las mujeres en el ámbito político, fortalecerá la democracia y la convivencia en una sociedad libre de discriminación. Por ello, esperamos promover la refl exión de la ciudadanía y las autoridades sobre la necesidad de una reforma electoral integral, que considere medidas complementarias a la cuota de género y otros factores que limitan la participación ...", "author": [{"dropping-particle": "", "family": "Martínez", "given": "C", "non-dropping-particle": "", "parse-names": false, "suffix": ""}], [{"dropping-particle": "", "family": "Gómez", "given": "F", "non-dropping-particle": "", "parse-names": false, "suffix": ""}], "container-title": "Igualdad y No

L. Relationship between the gender variable and the citizen's perception of corruption

At the national level, in the last 12 months, the dependency relationship between the gender variable and the involvement of citizens in acts of corruption was significant ($p < 0.01$), according to the results between 20214 and 2021, the group of men were more involved in acts of corruption than the group of women (Table 15).

Board 15 - Relationship between sex and perception of corruption

Years	Sex	Have you and/or any member of your household been requested, felt obligated or voluntarily given gifts, tips, bribes, bribes to a worker or official of the State?			Total (%)	Chi2 (4)	Prob.
		Yes	no	did not make use of the services of the State			
2014	Man	4.11	94.89	1.00	100.00	78.85	0.0
	Woman	1.94	96.53	1.53	100.00		
2021	Man	2.65	91.36	5.99	100.00	13.23	0.0
	Woman	1.92	92.51	5.58	100.00		

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAHO) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

M. Relationship between level of education and citizens' knowledge of democracy

Table 16 shows the statistical relationship between the level of education and the level of knowledge about democracy ($p < 0.01$). The higher the level of education of citizens, the greater the knowledge about democracy, this result reflects the importance of education in political and democratic matters.

Violencia", "id": "ITEM-2", "issue": "2", "issued": {"date-parts": [{"2019}]}], "page": "24-37", "title": "Género y participación política en el Perú", "type": "article-journal", "volume": "4", "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuiid=24ddecdf-b277-4c91-95cb-6ff3b6177bb8"}]}, {"id": "ITEM-3", "itemData": {"ISBN": "84-96147-77-0", "author": [{"dropping-particle": "", "family": "Alm archa", "given": "Amparo", "non-dropping-particle": "", "parse-names": false, "suffix": ""}], [{"dropping-particle": "", "family": "Fernandez", "given": "Mairena", "non-dropping-particle": "", "parse-names": false, "suffix": ""}], [{"dropping-particle": "", "family": "Cristóbal", "given": "Patricia", "non-dropping-particle": "", "parse-names": false, "suffix": ""}], "container-title": "XI conferencia de sociología de la educación", "id": "ITEM-3", "issue": "2", "issued": {"date-parts": [{"2006}]}], "page": "3-21", "title": "Género, participación social y política desde la perspectiva de la socialización", "type": "article-journal", "volume": "4", "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuiid=c9943e53-a333-4d16-8674-b822a72f546f"}]}, "mendeley": {"formattedCitation": "Sara Guardia, \"Democracia, Ciudadanía y Representación Política, Una Visión de Género,\" <i>Paper Knowledge . Toward a Media History of Documents</i>, no. 5 (2014

Board 16 - Relationship between level of education and knowledge about democracy

Years	Level of Education	Do you know what democracy is?		total	Chi2	Prob.
		Yes	No			
2014	Without level	2.82	97.18	100.00	5700.00	0.00
	Early education	0.00	100.00	100.00		
	incomplete primary	13.74	86.26	100.00		
	complete primary	27.46	72.54	100.00		
	Incomplete secondary school	39.61	60.39	100.00		
	Complete secondary school	61.04	38.96	100.00		
	superior no univ.	74.88	25.12	100.00		
	superior no univ.	85.07	14.93	100.00		
	superior univ.	87.66	12.34	100.00		
	superior univ.	94.98	5.02	100.00		
Post-Grade Univ.	97.52	2.48	100.00			
2021	Without level	2.11	97.89	100.00	6600.00	0.00
	Early education	0.00	100.00	100.00		
	incomplete primary	11.30	88.70	100.00		
	complete primary	22.46	77.54	100.00		
	Incomplete secondary school	34.13	65.87	100.00		
	Complete secondary school	52.47	47.53	100.00		
	superior no univ.	70.52	29.48	100.00		
	superior no univ.	81.81	18.19	100.00		
	superior univ.	85.54	14.46	100.00		
	superior univ.	94.30	5.70	100.00		
Post-Grade Univ.	97.03	2.97	100.00			

Note. National Survey of Households and Living Conditions (ENAH) of 2014-2021 carried out by the National Institute of Statistics and Informatics (INEI).

⁶⁴ I examine Peruvians' level of knowledge about democracy and how this knowledge can be affected by the level of education. Likewise⁶⁵ analyzed the level of knowledge about democracy in Peru and demonstrated the relationship between the educational level of citizens and the understanding of democratic principles and processes. In addition⁶⁶ They offered a comprehensive analysis of how education can shape the political attitudes of Peruvians. At last⁶⁷ using data from the National Household Survey, they analyzed the relationship between education and democracy in Peru and citizens' understanding of democracy.

5 Conclusions

Citizens who come from poor households in relation to non-poor households are those who have little or no confidence in the most representative State institutions of governance, such as the Congress of the Republic, the judiciary, the Public Prosecutor's Office and political parties. Likewise, since 2014, only 17.51% of those citizens in poverty perceive that, if they know about democracy; while 82.49% do not know; In the group of citizens belonging to non-poor households, 47.35% know what democracy is and

⁶⁴ Cuenca (2020)

⁶⁵ Carlos Forment, *La Formación de La Sociedad Civil y La Democracia En El Perú*, 2012.

⁶⁶ Vásquez and Godoy (2021)

⁶⁷ Santa (2009)

52.65% do not know, in the following years (2015-2021), the pattern of behavior is recurrent until 2021, that is, the poor know less about democracy. Citizens who face a greater household poverty gap, if they have a higher level of education and if they reside in urban areas, the probability of trusting decreases ($p < 0.05$). This implies that the institutions of the State are increasingly weak, have lost legitimacy and a crisis of governability in the eyes of the citizenry.

In Peru for the year 2014, 41.7% of men did not trust the judiciary and 38.17% trusted little, possibly the causes of distrust are the acts of corruption of emblematic cases of corruption of judges. Approximately, more than 50% of women did not trust Congress and about 60% of men did not trust the legislative body. On the other hand, 58.11% of men did not trust political parties, while 55.79% of women did not trust, this phenomenon of distrust has accelerated in recent years. The level of education of citizens empirically influences the perception of confidence in the Congress of the Republic. In 2021, about 70% of Peruvian citizens did not trust political parties, these figures have increased in recent years, evidencing a permanent crisis of political organizations. The age of citizens influences the perception of trust in the judiciary; The perception of men about whether they have knowledge of democracy was on average more than 50%, while of women it was more than 30%, there is a difference, approximately 20 percentage points. In that same period, the higher the level of education of citizens, the perception of very bad and bad category increased significantly. On the other hand, approximately only 3% of citizens thought that democracy was very important. Finally, citizens with a higher level of education were more involved in acts of corruption, in 2014, 9.3% of citizens with postgraduate studies were involved in acts of corruption; while, in 2021, this figure was reduced to 4.62%.

Bibliographic references

abaunza, David. "Análisis Democrático Del Congreso de La República Del Perú." *Universidad Externado de Colombia*, 2022. www.aging-us.com.

Aguila, Marcos Del. "Rediseño Operacional Para Combatir La Criminalidad Organizada y Fortalecer La Acción Penal Del Ministerio Público, Frente a La Reducida Coordinación Entre Los Órganos de Inteligencia de La PNP y El MININTER, Con Los Efectivos Policiales de Investigación C," 2019. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/23491/BAUTISTA_SALCEDO_NEYRA_QUISPE.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Alcalde, Gonzalo. "La Evolución de La Gobernabilidad Democrática En El Perú Entre 2000 y 2011: Percepciones de Líderes y Expertos." *Programa Agenda: PERÚ*, 2011, 1–51.

Alegre, Marcela, Rafael Chanjan, and María Saravia. *Género y Corrupción: Una Mirada a Los Impactos Diferenciados de La Corrupción En El Perú*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de La Pontificia Universidad Católica Del Perú. Vol. 2, 2019. <https://repositorio.upn.edu.pe/handle/11537/27903>.

Almarcha, Amparo, Mairena Fernandez, and Patricia Cristóbal. "Género, Participación Social y Política Desde La Perspectiva de La Socialización." *XI Conferencia de Sociología de La Educación* 4, no. 2 (2006): 3–21. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2376718>.

Alvarado, Alejandro, Gloriana Martínez, and Daniel Fernández. "Conflictos Sociales En El Campo Costarricense: Un Mirada Desde La Protesta Social (2014-2018)." *Revista de Ciencias Sociales* 167, no. 1 (2020): 45–66.

Arcaya, Ludmer. *Caracterización de La Confianza En Las Instituciones Del Gobierno Del Perú*. Biblioteca Digital FCEN-UBA. "Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Universidad de Buenos Aires. <http://digital.bl.fcen.uba.ar>," 2016. https://bibliotecadigital.exactas.uba.ar/download/tesis/tesis_n6061_ArcayaArhuata.pdf.

- Arévalo, Rosa. “La Dinámica Política a Nivel Subnacional: La Estabilidad En La Gestión de César Álvarez (2006-2013).” *Pontificia Universidad Católica Del Perú*, 2015. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/10273/AREVALO_LEON_ROSA_EMILIA_DINAMICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Bareiro, Line y, and Isabel Torres. *Gobernabilidad Democrática, Genero y Derechos de Las Mujeres En América Latina y El Caribe. Centro de Documentación y Estudios (CDE-Paraguay)*, 2010. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/43866/130388.pdf?sequence=1>.
- Basabe-Serrano, Santiago. “Explicando La Corrupción Judicial En Las Cortes Intermedias e Inferiores de Chile, Perú y Ecuador.” *Perfiles Latinoamericanos*, no. 42 (2013): 79–108. <https://doi.org/10.18504/pl2142-079-2013>.
- Bermudez-Tapia, Manuel. “Políticas Públicas, Pandemia y Corrupción.” *Direitos Socialis e Politicas Públicas (UNIFAFIBE)* 9 (2021): 984–1008. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/66167671/pen_2021_N09_Art_UNIFAFIBE_Polilticas_publicas_pandemia_y_corrupcion_el_caso_vacunagate_en_Peru_libre.pdf?1617404422=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPolilticas_publicas_pandemia_y_corrupci.
- Berrios, Gonzáles, and Linda Gabrielle Marjorie. “Efecto de La Percepción de Confianza En La Probabilidad de Sobornar a Un Funcionario Público En El 2018: Caso Peruano,” 2019.
- Bustillos-Gomez, Miler A, and Jimmy R Bazan-Rivera. “Corrupción Del Sector Público y Crecimiento Económico En El Perú.” *Gaceta Científica* 9, no. 1 (2023): 23–27. <https://doi.org/10.46794/gacien.9.1.1865>.
- Caminotti, Mariana. “Cuotas de Género y Paridad En La Legislación Electoral de América Latina.” *Las Reformas Políticas a Las Organizaciones de Partidos En América Latina*, 2016, 183–203.
- Campos, Nauro F, and Francesco Giovannoni. “Lobbying, Corruption and Political Influence.” *Public Choice* 131, no. 1–2 (2007): 1–21. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9102-4>.
- Carrión, Julio, Patricia Zárate, Fernanda Boidi, and Elizabeth Zechmeister. *Cultura Política de La Democracia En Perú y En Las Américas, 2016/17: Un Estudio Comparado Sobre Democracia y Gobernabilidad*, 2018. https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17_Peru_Country_Report_Final_W_031918.pdf.
- Carrión, Julio, Patricia Zárate, and Elizabeth Zechmeister. *Cultura Política de La Democracia En Perú y En Las Américas, 2014: Gobernabilidad Democrática a Través de 10 Años Del Barómetro de Las Américas*. Edited by USAID. Perú: Instituto de Estudios Peruanos, 2014.
- Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio. “Una Investigación Sobre La Corrupción Pública y Sus Determinantes.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61, no. 227 (2016): 103–35.
- Chanjan, Rafael, Erika Solis, and Flavio Puchuri. *Sistema de Justicia, Delitos de Corrupción y Lavado de Activos*, 2018. https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/sistema-de-justicia-delitos-de-corrupcion-y-lavado-de-activos/.
- Cohaila, Edwin. “Confianza Interpersonal y Corrupción En Perú: Análisis de Modelos de Ecuaciones Estructurales.” *Perfiles Latinoamericanos* 28, no. 56 (2020): 151–75. <https://doi.org/10.18504/pl2856-007-2020>.
- Cohaila, Edwin, Victor Quinteros, and Carlos Chávez. “Micro Corrupcion En La Policía Nacional Del Peru: El Caso de Las Coimas de Transito En Lima Metropolitana.” *Working Paper*, 2012, 1–18.
- Correia, Pedro, Ireneu Mendes, and Ana Freire. “La Importancia de Los Valores Organizacionales En La Administración Pública.” *Revista Del CLAD Reforma y Democracia* 4, no. 73 (2019): 227–58.
- Cruz, Marylía, and Yamilé Guibert. “Determinantes de La Confianza En El Congreso Del Perú.” *Instituto de Opinión Pública de La Pontificia Universidad Católica Del Perú* 4, no. 2 (2013): 14–31.

- Cuenca, Ricardo. "Educación y Democracia En América Latina." *Profesorado* 24, no. 3 (2020): 27–47. <https://doi.org/10.30827/PROFESORADO.V24I3.13213>.
- Cueva, Edinson, Angela Agip, Erlita Llatas, and Irma Montenegro. "Aspectos Que Determinan La Corrupción En El Sector Público Del Perú, 2021." *Revista de Economía y Desarrollo – UNTRM* 43, no. 4 (2023): 342–46. <https://doi.org/10.25127/redided.20231.943>.
- Daly, Jorge, and Óscar Darío Navas. "Corrupción En El Perú: Visión Del Ejecutivo Peruano." *Centrum Católica Workin Paper Series* 07 (2015): 45. http://semanaeconomica.com/riesgo-politico/wp-content/uploads/sites/128/2017/03/CERES_WP2015-07-0007.pdf.
- Díaz, Cecilia. "Nivel de Participación de Las Mujeres y La Democracia Paritaria En El Perú a Propósito de Las Elecciones En El Ilustre Colegio de Abogados de Lima 2018 - 2020." *Universidad Inca Garcilaso de La Vega*, 2021. <http://repositorio.uigv.edu.pe/handle/20.500.11818/5674>.
- Durand, Francisco. *Balace de Investigación En Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021. Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES*. Lima-Perú, 2017. https://cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/balace_y_agenda.pdf.
- Espinoza, Araceli, Mario Carrillo, and Luis Morales. *Gobernanza, Política y Seguridad Pública Análisis de Casos*, 2015.
- Estella de Noriega, Antonio. "Confianza Institucional En América Latina: Un Análisis Comparado." *Documentos de Trabajo* 20, no. 34 (2020): 10–33. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.dt34>.
- Forment, Carlos. *La Formación de La Sociedad Civil y La Democracia En El Perú*, 2012.
- Fukuyama, Francis. *La Construcción Del Estado. Hacia Un Nuevo Orden Mundial En El Siglo XXI. Ediciones B, Barcelona*, 2004.
- García, A, and R López. "Percepción de La Gobernabilidad En Diferentes Sectores Sociales Del Perú." *Revista de Estudios Políticos* 8, no. 1 (2019): 112–25.
- Gibu, Caroline. "Algunas Reflexiones Sobre La Calidad Democrática En El Perú" 3, no. 2 (2010): 51–64.
- Guardia, Sara. "Democracia, Ciudadanía y Representacion Política, Una Vision de Genero." *Paper Knowledge . Toward a Media History of Documents*, no. 5 (2014): 1–8.
- Guzmán, Virginia. "La Equidad de Género Como Tema de Debate y de Políticas Públicas." *Encrucijadas Del Saber*, 1996, 213–30. http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/21656/1/19_guzman1998_genero_pols_pubs.pdf.
- Heller, Hermann. *Teoría Del Estado. Teoría Del Estado*, 1942.
- Hellman, Joel S, Geraint Geraint, Jones Jones, and Daniel Kaufmann. "Capture Al Estado, Capture El Día. Captura Del Estado, Corrupción e Influencia En La Transición." *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2001, 35–62. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi21.262>.
- Hernández Díez, Sandro. "Estructura de Las Redes de Corrupción En Los Procesos de Selección de Obras Públicas En El Sector Transportes y Comunicaciones Entre Los Años 2005 y 2010." *Repositorio Institucional PUCP*, 2012, 73. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/1210>.
- Hinojosa, Leonith. "Elementos Para El Debate Sobre La Gobernanza Ambiental En Los Andes, Con Especial Mención Al Agua y Minería En El Perú." *Revista de Ciencia Política* 6, no. 4 (2013): 33–45.
- Huber, Ludwig. *Corrupción y Transparencia. Diagnostico y Propuesta* 54. Vol. 4, 2015. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/BACAF1CCD5B727750525820F007017F8/\\$FILE/balace_y_agenda_ludwig_huber_corrupcion.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/BACAF1CCD5B727750525820F007017F8/$FILE/balace_y_agenda_ludwig_huber_corrupcion.pdf).

- Khaila, Stanley, and Catherine Chibwana. *Ten Years of Democracy*. Vol. 20, 2004.
- Landa, César. *La Cuestión de Confianza y La Disolución Del Congreso Peruano*, 2020.
- Laurente, Itala. “La Representación Política Parlamentaria y La Cuota de Género En El Sistema Partidario, Electoral y Partidos Políticos de Argentina, Chile y Perú.” *Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RE-NIEC)* 5, no. 2313–3465 (2019): 195.
- Lechuga Pino, Ernesto. “Constitucionalización y Sistematización de La Lucha Contra La Corrupción En El Perú.” *ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA DEL PERÚ*, 2017, 43–60.
- Lopez, Henry, Mirna Aquije, Luis Edilberto, Maritza Guzmán, Jorge Vásquez, and Jacquelin Mavila. “La Gestión Municipal y Su Impacto En La Gobernabilidad En Los Gobiernos Locales Del Perú, 2021.” *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 5, no. 5 (2021): 7278–7301. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i5.845.
- Lynch, Nicolás. “Crisis y Perspectivas de Los Partidos Políticos En El Perú.” *Argumentos. Estudios Críticos De La Sociedad*, 2007. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/716>.
- Macassi, Sandro. “Participación Juvenil En El Contexto de Recuperación Democrática.” *Ultima Década* 10, no. 16 (2002): 189–99. <https://doi.org/10.4067/s0718-22362002000100008>.
- Martínez, C, and F Gómez. “Género y Participación Política En El Perú.” *Igualdad y No Violencia* 4, no. 2 (2019): 24–37. www.defensoria.gob.pe.
- Mejía, Beatriz. “Corrupción Judicial En El Perú: Causas, Formas y Alternativas.” *Derecho y Sociedad* 17 (2001): 208–15. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16871>.
- Mendoza, W. *Cómo Investigan Los Economistas: Guía Para Elaborar y Desarrollar Un Proyecto de Investigación*. Editorial. Lima-Perú, 2014. <http://www.sanitas.es/sanitas/seguros/es/particulares/biblioteca-de-salud/medicina-alternativa/quiropaxia.html>.
- Merma, Gladys, and Adela Romero. “La Participacion, La Gestion Publica y Las Politicas de Igualdad de Genero Como Motor de Cambio Hacia Una Mayor Democracia. El Caso Peruano” 2 (2017): 2588–93.
- Mujica, Jaris, Sandy Melgar, and Nicolás Zevallos Trigoso. “Corrupción En Gobiernos Subnacionales En El Perú. Un Estudio Desde El Enfoque de La Oportunidad Delictiva.” *Revista Elecciones* 16, no. 17 (2017): 45–76. <https://doi.org/10.53557/elecciones.2017.v16n17.02>.
- Munaris, Sonia. “Steven Levitsky & Mauricio Zavaleta, Why Are There No Political Parties in Peru? Editorial Planeta Perú s. a. 2019, 82 Pp.” 2019 1, no. 82 (2019): 181–86. <https://doi.org/https://doi.org/10.37073/puriq.1.02.36> PURIQ.
- O’Donnell, Guillermo. “Revisando La Democracia Delegativa.” *Casa Del Tiempo*, no. 31 (2010): 2–8. <https://biblat.unam.mx/es/revista/casa-del-tiempo/articulo/revisando-la-democracia-delegativa>.
- Ortiz, Danitza. “Análisis de Las Causas y Efectos de La Corrupción En El Perú.” *Universidad Privada San Juan Bautista.*, no. July (2021): 1–8.
- Pino, Edwin, Eduardo Chávarri, and Lia Ramos. “Crisis de Gobernanza y Gobernabilidad y Sus Implicancias En El Uso Inadecuado Del Agua Subterránea, Caso Acuífero Costero de La Yarada, Tacna, Perú.” *Idesia* 36, no. 3 (2018): 77–86.
- Prats, Joan. “El Concepto y El Análisis de La Gobernabilidad.” *Revista Instituciones y Desarrollo* 15, no. 2003 (2003): 239–71.
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Work. The Civil Society Reader*, 2003. <https://doi.org/10.2307/jj.8306167.9>.

- Quispe, Edgar. “Corrupción, Conflictos y Crisis de Gobernabilidad Democrática En Puno, Perú.” *Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal* 22, no. 37 (2021): 419–37. www.unse.edu.ar/trabaja-sociedad.
- Ramón, Jeri. “Corrupción, Ética y Función Pública En El Perú.” *Revista de La Facultad de Ciencias Contables* 22, no. 41 (2014): 59–73.
- Riesco Lind, Gustavo, and Ronal Arela Bobadilla. “Impacto de La Estructura Familiar En La Satisfacción Con Los Ingresos En Los Hogares Urbanos En Perú.” *Revista Del Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica Del Perú* 38, no. 76 (2015): 51–76.
- Rodas Alejo, Pedro Casiano. “Influencia de La Transparencia En La Gestión Organizacional Del Gobierno Regional de Tacna, Periodo 2011 – 2014.” *Repositorio UTP*, 2019. <https://doi.org/10.47796/ves.v7i2.73>.
- Rosales, Leonardo. “La Inmunidad Parlamentaria Como Mecanismo de Impunidad y Riesgos de Corrupción En El Congreso Peruano,” 2017. <https://core.ac.uk/download/pdf/196533983.pdf>.
- Rosales Soberon, Maritza, and Cecilia Beltrán Varillas. “Estructura de Los Mecanismos de Corrupción En Los Procesos de Adquisición de Bienes En EDITORA PERÚ Entre Los Años 2007 Al 2010.” *PUCP*, 2015, 1–102.
- Santa, Olga. “Democracia Participativa y La Inclusión Política, Hacia Una Participación Ciudadana, El Caso Peruano.” *XXVII Congreso de La Asociación Latinoamericana de Sociología*, 2009, 0–16.
- Schumpeter, Joseph. *Historia de Las Teorías Económicas. Lecturas de Economía*, 1950.
- Tanaka, Martín. *Los Partidos Políticos En El Perú 1992-1999. Instituto de Estudios Peruanos*, 1999.
- Trelles, Martín. “Comunicación Política y Gobernabilidad. Escenarios de Interdependencia En Una Sociedad En Crisis.” *Palabra Clave* 9, no. August (2006): 7–18.
- Tuesta, Fernando. “Un Voto Letal: El Voto Preferencial y Los Partidos Políticos En El Perú.” *Revista de Ciencia Política* 4, no. 7 (2012): 107–18. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13900>.
- Vásquez, Yeison, and Fanny Godoy. “Repensar La Democracia Participativa En El Perú.” *Debates En Sociología*, no. 53 (2021): 111–31. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.202102.004>.
- Vega, Lorena, and Norberto Hernández. “Corrupción y Género: Panorama Actual Desde El Caso Colombiano.” *CES Derecho* 13, no. 2 (2022): 161–83. <https://doi.org/10.21615/cesder.6711>.
- Velit, Juan. “La Gobernabilidad En El Perú y Su Impacto Internacional,” 1999, 11.
- Villanueva Flores, Rocío. “Imparcialidad, Estereotipos de Género y Corrupción Judicial.” *Derecho PUCP*, no. 86 (May 27, 2021): 363–92. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202101.011>.
- Yamada, Gustavo, and Ricardo Montero. *Corrupción e Inequidad En Los Servicios Públicos En El Perú. Repositorio de La Universidad Del Pacífico - UP*, 2011. <https://cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/dyp-50.pdf>.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, modern, white building with a prominent, abstract, curved facade. In the foreground, a large, white, seated female statue is visible. The background features a tall, modern skyscraper under a blue sky with scattered clouds. The entire scene is set against a dark red background with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

The Influence of Religiosity, Tax Socialization, and Tax Justice on Tax Compliance with Intention as a Moderation Variable

ggggg

Ismawati Haribowo

Khomsiyah Khomsiyah

Susi Dwi Mulyani

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

The Influence of Religiosity, Tax Socialization, and Tax Justice on Tax Compliance with Intention as a Moderation Variable*

ggggg

Ismawati Haribowo**

Khomsiyah Khomsiyah***

Susi Dwi Mulyani****

Abstract

This study examines the influence of tax justice, tax socialization, and religiosity on tax compliance among WPOP MSMEs in Java, with intention as a moderating variable. A quantitative research method using multiple regression analysis. A structured questionnaire was used to gather information from 380 respondents, considering potential biases in subjective responses. The results show that religiosity does not significantly affect tax compliance, while tax socialization and tax justice have positive effects. Intention, as a moderating variable, does not significantly enhance the relationships between religiosity, socialization, and justice with compliance. The study is limited by the use of self-reported data and its focus on WPOP MSMEs in Java, which may affect the generalizability of the results. Future research should explore similar relationships in broader contexts. This study highlights the importance of improving the understanding of tax justice and socialization among WPOP MSMEs, offering practical strategies for enhancing compliance. Findings suggest that compliance is primarily driven by legal obligations rather than religiosity, contributing to discussions on effective tax governance. This study contributes to the literature by exploring the moderating role of intention in the relationship between religiosity, tax socialization, tax justice, and tax compliance, offering both theoretical and practical insights.

Keywords: religiosity, tax socialization, tax justice, tax compliance, intention

1 Introduction

Taxpayer compliance in a country is essential. It assists the government in increasing state revenues. To maximize tax revenue, the government must focus on various programs (Agun, Datrini, and Amlayasa 2022). A compliant attitude towards taxes is essential to increasing tax revenues in a country, but state tax revenues in Indonesia still need to be optimal.

* Recebido em 00/00/0000
Aprovado em 00/00/0000

** ggggggg

In Indonesia, MSMEs are growing comparatively quickly and have the potential to generate revenue for the government. The goal of the Ministry of Finance's Directorate General of Taxation is to become the finest state revenue collection institution possible to uphold the state's independence and sovereignty. The Directorate General of Taxation envisions, among other things, obtaining income through high voluntary tax compliance. To meet the tax collection target established by the State Collection and Expenditure Budget (APBN), the Directorate General of Taxes frequently seeks to improve tax compliance. Putting efficient counseling and education programs in place is one way to encourage higher tax compliance. By modifying the behavior of taxpayers to become compliant taxpayers, particularly MSME taxpayers, indicators of successful counseling and tax socialization can boost taxpayer compliance.

Taxpayer compliance is still attractive to research because it relates to state revenues. Many taxpayers in Indonesia still need to comply with reporting their taxes. The importance of religion is one factor that affects compliance. This can be seen in several previous studies. The conviction that taxpayers have in their creator is known as religiosity, where taxpayers will feel afraid if they violate tax regulations. It is said that religion can restrain people from acting unethically. It is said that someone with a high level of religiosity tends to behave ethically and avoid tax violations. There are strong religious beliefs, and Hanifah and Yudianto (2019) shows research results that religiosity influences taxpayer compliance. The outcomes are anticipated to be able to stop criminal activity by instilling guilt, particularly in cases of tax evasion. It is thought that the presence of moral principles in religion will influence tax adherence. Religiousness is valuable because it generally positively impacts voluntary tax compliance (Benk et al. 2016). Saragih, Dessy, and Hendrawan (2020) shows that taxpayer compliance and religion have a positive link. Agbetunde, Raimi, and Akinrinola (2022) indicate that corporate tax compliance behavior is significantly influenced by taxpayer views and religiosity, including intra- and inter-religiosity. On the other hand, Carsamer and Abbam (2023) study demonstrates that religiosity values imply religiosity and that religion does not promote taxpayer compliance. The findings of A. Utama and Wahyudi (2016) study demonstrate that Enforced Tax Compliance is unaffected by intrapersonal or interpersonal religiosity components. Intrinsic religiosity cannot increase the impact of intentions on taxpayer compliance (Damayanti 2018).

Tax socialization is another element that influences tax compliance. Tax socialization is necessary to ensure that all taxpayers understand the vital role taxes play in the nation's growth and can contribute to that development by paying taxes. The goal of socialization initiatives is always to improve taxpayer compliance. Andreas and Savitri (2015) show that the tax socialization impact taxpayer compliance. Sukesi and Yunaidah (2020) show that tax socialization has both a direct and an indirect influence on taxpayer compliance and the effectiveness of tax socialization.

Apart from religiosity and tax socialization, taxpayer compliance can also be seen from tax fairness. Far-rar et al. (2020) researched tax justice to explore the importance of the association between the three main dimensions of tax justice and tax compliance. The taxpayer compliance is positively impacted by views of fairness (Yulianti and Kurniawan 2019; Taing and Chang 2021). On the other hand, Lestary, Sueb, and Yudianto (2021) and Fitria and Supriyono (2019) show that tax fairness does not influence compliance. MSME actors need a sense of fairness regarding taxes to feel motivated to be compliant and report their taxes to the government.

This study highlights intention as a moderating component, building on the findings of Muzakkir, Indrijawati, and Syamsuddin (2019), who demonstrated its impact on tax compliance. Intention is used as a moderating variable in this research to provide a deeper understanding of taxpayer behavior. Kim and Wan (2022) examined tax fairness as one of their research variables, measuring it through five dimensions: Vertical Fairness, Exchange Fairness, Horizontal Fairness, Distributive Fairness, and Procedural Fairness. However, their measurement of tax justice has several weaknesses. First, it remains too general and lacks specificity. Second, it requires refinement to reflect better taxpayers' perceptions of fairness regarding the actions of tax authorities. Third, it does not adequately address the penalties imposed on taxpayers in cases

of violations or negligence. These limitations highlight the need for a more comprehensive approach to assessing tax justice. This study introduces additional dimensions of tax justice to address these gaps, classified into three types: (1) Restorative Justice, based on Suzuki and Yuan (2021), with three indicators; (2) Commutative Justice, based on Bonica and Klein (2021), with five indicators; and (3) Interactional Justice, based on Tran, Lepistö, and Järvinen (2021), with five indicators. Additionally, this research modifies Kim and Wan (2022) measurement framework by refining specific dimensions: Vertical Justice is revised to three indicators, Exchange Justice to two indicators, Distributive Justice to two indicators, and Procedural Justice to three indicators.

The relationship between normative, behavioral, and control beliefs plays a crucial role in shaping individual behavior, particularly in tax compliance. Normative beliefs refer to an individual's expectations and perceptions about what should be done. In the context of taxation, this can be linked to the religiosity of taxpayers, which motivates them to have confidence in complying with tax regulations. Behavioral beliefs explain how individuals perceive the outcomes of their actions before making a decision. In taxation, this relates to taxpayers' awareness of the importance of paying taxes. When individuals believe that paying taxes has significant benefits, they develop a stronger commitment to fulfilling their tax obligations. Consequently, tax payments contribute to national development by increasing state revenue. Control beliefs are associated with external factors that influence behavior, such as tax sanctions and incentives. Tax sanctions are imposed to ensure compliance with tax laws and regulations, while incentives encourage voluntary tax compliance. These beliefs collectively shape a person's behavior and intentions. Intention represents the stage where an individual forms the willingness to act, whereas behavior is the actual execution of that action. Tax socialization plays a crucial role in strengthening taxpayers' understanding of the benefits of tax payments. Through effective tax socialization, individuals develop the intention to comply, which eventually translates into actual compliance. Additionally, tax sanctions act as a deterrent, reinforcing the intention to avoid penalties and ensuring adherence to tax regulations.

This study provides valuable insights for governments, tax authorities, and communities in developing effective policies to enhance tax compliance. It examines social, psychological, and moral factors that influence tax behavior, with a particular focus on religiosity. Religious teachings often emphasize honesty and obedience, which can shape attitudes toward legal obligations such as paying taxes. The study explores how religious beliefs affect tax compliance or avoidance and assesses the impact of tax socialization—educating the public about tax responsibilities—on increasing knowledge and compliance.

Additionally, the research highlights the importance of tax justice, where perceptions of fair tax collection and transparent fund allocation contribute to higher compliance rates. It also considers individual intentions to comply as a moderating factor, helping policymakers align tax policies with social and cultural values. By integrating social, psychological, and cultural perspectives, this study offers a holistic approach to understanding tax compliance. Its originality lies in examining the interplay of these factors, with intention as a moderating variable, providing fresh insights into this complex relationship. Ultimately, this approach enhances tax policy design and improves tax literacy through targeted education programs.

2 Literature Review

The Theory of Planned Behavior (TPB) provides a comprehensive framework for understanding how psychological and social factors, such as religiosity, tax socialization, and perceived tax fairness, influence tax compliance intentions, which ultimately affect tax compliance behavior (Mohammed and Tangl 2024). According to TPB, a positive attitude toward a behavior—such as paying taxes—increases the likelihood of performing that behavior. For instance, individuals with higher religiosity tend to have a more positive attitude toward taxation, which strengthens their intention to comply (M. S. Utama et al. 2022).

Tax socialization refers to the process through which individuals learn about tax obligations, influenced by their surroundings, including family, friends, and the community. In the context of TPB, this aligns with subjective norms—social expectations that shape an individual's decision to comply with tax regulations (Loughmiller-Cardinal and Cardinal 2023). Meanwhile, tax justice, or the perception of fairness in the tax system, affects perceived behavioral control (PBC), which reflects an individual's sense of control over their tax compliance. If taxpayers perceive the system as unfair or non-transparent, they may feel a lack of control over their tax payments, reducing their motivation to comply (Bani-Khalid, Alshira'h, and Alshirah 2022).

In TPB, intention serves as a key determinant of behavior. Attitudes, subjective norms, and perceived behavioral control directly influence tax compliance intention, which in turn predicts actual compliance (Barbera and Ajzen 2020). This study adopts TPB as its theoretical foundation because it explicitly links psychological and social factors to behavioral intentions, ultimately shaping tax compliance behavior. By applying TPB, we can better understand how religiosity, tax socialization, and tax justice influence an individual's intention to comply with tax obligations and how this intention translates into actual tax compliance (M. S. Utama et al. 2022).

2.1 Hypothesis Development

Understanding the significance of filing taxes is essential for all individuals and businesses. Taxpayers must recognize that paying taxes is a fundamental duty to the government, as taxation serves as the primary policy instrument for reallocating funds to the public sector. Tax revenues enable governments to finance social and economic programs, as well as provide essential goods and public services. In Indonesia, tax revenue plays a crucial role in funding development across various sectors.

The majority of businesses in Indonesia consist of small, medium, and large enterprises, with micro, small, and medium-sized enterprises (MSMEs) making up a significant portion. However, many MSME owners still lack awareness of the importance of tax compliance. Despite employing a large workforce, MSMEs rely more on labor than capital, making them a key driver of the Indonesian economy. Their need for labor also means that they contribute significantly to job creation.

Efforts to enhance tax compliance are closely linked to tax socialization. The Directorate General of Taxation actively disseminates tax information to educate the public about tax laws, regulations, and procedures. This dissemination strategy aims to improve taxpayer compliance by increasing awareness and understanding of tax obligations. Research by Pitaloka, Kardoyo, and Rusdarti (2018) suggests that tax socialization significantly influences tax compliance and enhances taxpayers' comprehension of tax regulations.

Tax justice is another critical factor influencing compliance. Taxpayers expect a fair and transparent taxation system, which affects their willingness to comply. Research by Sinnasamy, Bidin, and Ismail (2015) in Malaysia found that perceptions of unfair taxation could lead to noncompliance. Conversely, studies by Nartey (2023) indicate a strong positive correlation between tax justice and compliance. The degree of fairness perceived by taxpayers directly influences their willingness to fulfill tax obligations, particularly among SMEs. Tax justice is commonly assessed using multiple dimensions, including restorative justice, commutative justice, distributive justice, vertical justice, procedural justice, and interactional justice.

According to attribution theory, individuals' behaviors are influenced by both internal and external factors. Taxpayers' intentions play a crucial role in determining compliance, as intentions directly impact behavior (Muzakkir, Indrijawati, and Syamsuddin 2019). Research by Sudiartana and Mendra (2018) highlights that strong compliance intentions lead to greater adherence to tax regulations. Additionally, Hanifah and Yudianto (2019) found that religiosity positively affects tax compliance, as more religious taxpayers are more likely to follow tax laws. However, compliance is also influenced by government actions. Braithwaite and Levi (1998) argue that when taxpayers believe the government is working in their best interests and maintain-

ning a fair taxation system, they are more likely to comply voluntarily. Other studies confirm that perceived fairness of the tax system significantly determines voluntary compliance (Damayanti et al. 2015; Kogler et al. 2013). Kostritsa and Sittler (2017) further emphasize that taxpayers' willingness to comply depends on their perception of fairness in the authorities' actions.

Tax knowledge is another crucial component of compliance. Ermawati (2018) defines tax knowledge as taxpayers' understanding of taxation procedures, regulations, and obligations. A well-informed taxpayer is more likely to comply with tax laws. Studies by Saad (2014) and Mayasari, Zaitul, and Muslim (2015) suggest that religiosity, combined with tax knowledge, can prevent tax avoidance—whether intentional or unintentional. Additionally, Zelmiyanti and Amalia (2020) found that tax socialization directly influences compliance by increasing awareness and knowledge about tax regulations.

Justice is a fundamental principle in taxation policy. However, because justice is an abstract and subjective concept, achieving absolute fairness in tax policies is challenging. While taxation policies aim to be equitable, different perspectives on fairness can lead to disagreements. In its simplest form, tax fairness refers to the redistribution of social wealth, where the wealthy contribute more than the poor (Farrar et al. 2020). A taxation system perceived as fair fosters greater taxpayer trust and compliance (Oktris, Muktiasih, and Azhar 2024).

Based on the discussion above, the following hypotheses are proposed:

- H1: Religious belief positively affects tax compliance.
- H2: Tax compliance benefits from tax socialization.
- H3: Tax fairness has a positive effect on tax compliance.
- H4: The impact of religiosity on tax compliance is strengthened by intention.
- H5: The goal of enhancing tax socialization strengthens its impact on tax compliance.
- H6: The goal of enhancing tax fairness strengthens its impact on tax compliance.

3 Metodology

The registered MSME taxpayers on the island of Java comprise the population under study in this study. Because the author of Hair Jr et al. (2021) utilized the SEM PLS 4 statistical tool, the researcher used the minimal sample size to calculate estimates based on that work. The following sample conditions were applied: (1) WPOP MSMEs with a gross income of less than 4.8 billion rupiah; (2) own an NPWP; and (3) reside on the island of Java. Respondents must be located in the Java Island region, possess a Taxpayer Identification Number (NPWP), and run a business with a gross revenue of no more than 4.8 billion rupiah, according to the criteria used to establish the sample for this study. based on the purposive sampling method, the number of samples obtained for this study was 380, with the following details:

Table 1: Research samples.

Description	Numbers
Total of MSMEs	13.129
MSME with gross income > 4.8 billion rupiahs	8.544
MSMEs (WPOP) who doesn't own NPWP	2.368
MSMEs Reside out of Java Island	1.837
Total Sample	380

Data from 380 respondents was acquired for the research period from March 2024 to May 2024 from the determined data. Primary data sources are used in this study. The independent variables in this study are

Religiosity, Tax Socialization, and Tax Justice. While the Moderation Variable is Intention, and the dependent variable is Tax Compliance. The independent variables in this study are Religiosity, Tax Socialization, and Tax Justice. While the Moderation Variable is Intention, and the dependent variable is Tax Compliance.

Religiosity refers to an individual's level of belief, practice, and appreciation of their religion or spiritual beliefs, including adherence to teachings and daily practices (Herzog 2020). Tax socialization is the process through which people develop understanding, attitudes, and behaviors about taxes via social interactions and education, shaping views on tax obligations and fairness (Mohammed and Tangl 2024). Tax justice emphasizes a fair system where tax duties align with ability to pay, ensuring wealthier individuals contribute more while others have lighter burdens (Prastiwi and Diamastuti 2023). Intention to comply with taxes is the desire to meet tax obligations, which influences actual compliance (Paleka and Vitezić 2023). Tax compliance measures how well individuals and entities adhere to tax laws by accurately reporting and paying taxes (Bani-Khalid, Alshira'h, and Alshirah 2022). The sampling method in this study is Purposive Sampling. With Purposive Sampling, researchers can obtain a representative sample from the population of taxpayers who have a gross income of less than 4.8 billion rupiah, and the results of this study can be expected to reflect the entire population well. Filling out responses to the questionnaire This study used a Likert scale with a range of 1 to 5. According to Hair Jr et al. (2021), the reason for choosing a 5-point Likert scale was to make it easier for respondents to answer.

4 Results

Demographic samples refer to groups of individuals in a study who are selected based on certain demographic characteristics. These demographic characteristics include a variety of social and economic factors that are relevant to the purpose of the study. Demographic samples are used to describe or study a population in more detail and help researchers analyze patterns, behaviors, or phenomena associated with a particular group based on these attributes. Table 1 shows the demographic data of this study.

Table 2: Respondent demographics.

	Number of respondents (N=380)	Amount	Percentage
Type of business			
1	Service	24	6.32%
2	Trading	355	93.42%
3	Cattle	1	0.26%
Age of research respondents			
1	< 30 years old	162	42.63%
2	30 - 40 years old	81	21.32%
3	40 – 50 years old	100	26.32%
4	> 50 years old	37	9.74%
Gender			
1	Male	160	42.11%
2	Female	220	57.89%
Education			
1	SD	13	3.42%
2	SMP equal	26	6.84%
3	SMA equal	176	46.32%
4	Diploma/Bachelor	149	39.21%
5	Postgraduate (S2/S3)	16	4.21%

Table 3: Summary of research descriptive statistics.

No	Variables	N	Min	Max	Mean	Std. Deviation
1	Religiosity	380	1.00	6.00	4.924	0.728
2	Tax Socialization	380	1.00	6.00	4.352	0.872
3	Tax Justice	380	1.00	6.00	4.551	0.714
4	Tax Compliance	380	1.00	6.00	4.154	1.086
5	Intention	380	1.00	6.00	4.551	0.893
6	Tax Awareness	380	1.00	6.00	4.550	0.832
7	Tax Sanctions	380	1.00	6.00	3.938	1.108
8	Intensive	380	4.00	6.00	4.154	0.948

In the context of SmartPLS 4 and Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM) analysis, diagnostic tests commonly performed on classical regression models are not always necessary. This is because PLS-SEM, used in SmartPLS, is a different technique from traditional linear regression and has a more flexible approach to the assumptions typically tested in traditional regression models.

Table 4: Reliability construct and validity.

Variables	Composite reliability (rho_c)	Average variance extracted (AVE)	Cronbach's Alpha
Tax Sanction	0.924	0.859	0.944
Intencive	0.873	0.633	0.813
Intention	0.949	0.904	0.904
Religiosity	0.899	0.536	0.878
Tax Awareness	0.890	0.730	0.876
Tax Compliance	0.948	0.819	0.926
Tax Fairness	0.964	0.515	0.944
Tax Socialization	0.907	0.620	0.902

The composite reliability results in table 3 show that values above 0.7 are well accepted, indicating good internal reliability. While AVE values above 0.5 are generally well accepted. This indicates that more than 50% of the variance in the indicator is explained by the latent construct. Table 3 proves that the indicators explained by the latent construct are well accepted. The Cronbach's Alpha value in table 3 shows that the value is above 0.7. This has met the value criteria stating that $\alpha \geq 0.70$ is generally accepted, indicating good internal reliability. Discriminant validity is a measure used to assess the extent to which a construct can be clearly distinguished from other constructs in a measurement model. In the context of SmartPLS 4, discriminant validity refers to the ability of a construct to show that its indicators do not overlap with indicators of other constructs. The results of the study indicate that the discriminant validity of this study shows that its indicators do not overlap with indicators of other constructs. Based on the suitability test, this research is shown in the table below:

Table 5: Research model fit test.

	Saturated model	Estimated model
SRMR	0.089	0.094
NFI		0.803
Chi-Square		311.613

Testing the model fit comes next after testing the device. Table 4 indicates that the SRMR value is 0.094 based on the abovementioned SRMR test. it is known that the SRMR value is $0.094 < 0.10$ which means that the model in this study is good. The NFI value obtained is 0.803, if the NFI value is getting closer to 1 it indicates a good model/better fit so that the NFI value of 0.803 can be said to be good/suitable. So it can be said that the model in this study is good.

Table 6: Testing the coefficient of determination.

	R Square	Adjusted R Square
Tax Compliance (TC)	0.602	0.592

The next test for model fit is the coefficient of determination. The test results show that the modified R square coefficient value is 0.592, which indicates that behavioral changes in the independent variable may account for 59.2% of the variation in the dependent variable, tax compliance. The remaining forty-eight percent comprises several additional independent factors that affect compliance. The model does not account for taxes.

4.1 Results of multiple linear regression analysis

The processing results for testing the research hypothesis are shown in Table 7.

Table 7: Research hypothesis testing.

Hypothesis Coefficient		Tax compliance model			
		T statistic	P-value	Conclusion	
“H1”	Tax compliance is positively impacted by religiosity	“-0.068”	“1.583”	“0.114”	“Hypothesis not supported”
“H2”	Tax socialization has a good effect on tax compliance”	“0.227”	“4.661”	“0.000***”	“Hypothesis supported”
“H3”	Tax compliance is positively impacted by justice	“0.141”	“2.586”	“0.010**”	“Hypothesis supported”
“H4”	The impact of intention on religious observance of taxes	“0.062”	“1.476”	“0.141”	“Hypothesis not supported”
“H5”	The impact of tax socialization on tax compliance is strengthened by intention”	“-0.088”	“2.232”	“0.026”	“Hypothesis not supported”
“H6”	The impact of intention on tax compliance increases the effect of tax fairness”	“0.040”	“0.755”	“0.451”	“Hypothesis not supported”
	Tax compliance is positively impacted by tax awareness	“0.107”	“1.796”	“0.073*”	
	“Sanctions positively impact tax compliance” Tax compliance is positively impacted by tax awareness	“0.033”	“0.769”	“0.442”	
	Tax incentives positively impact tax compliance	“0.292”	“5.914”	“0.000***”	

Figure 1: Expansion SEM-PLS model.

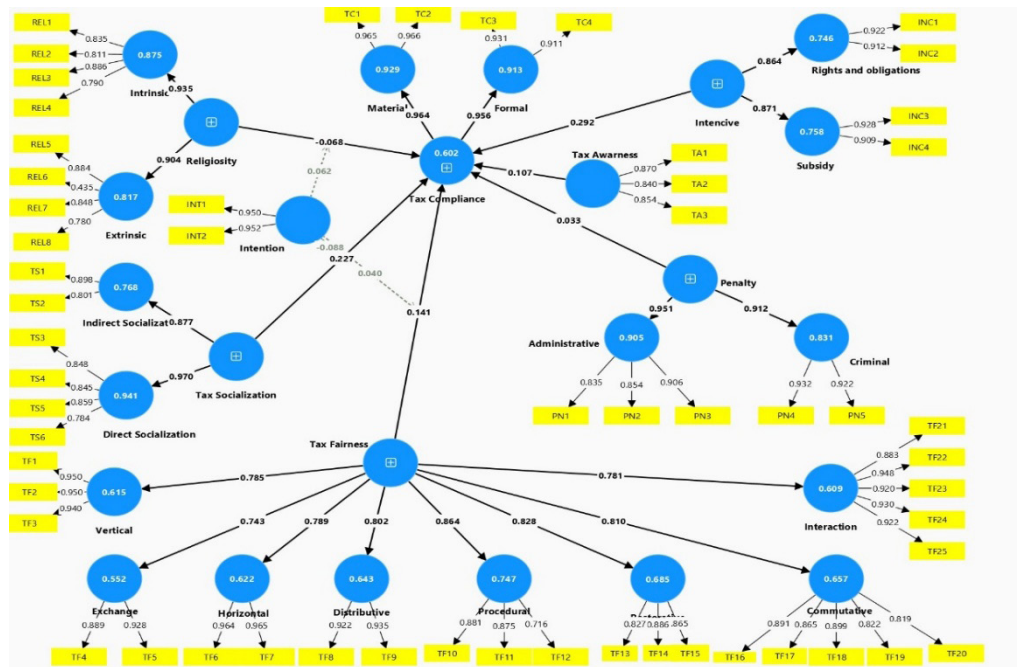


Table 8: Expansion test results.

Hypothesis	Coefficient	Tax compliance model			Tax compliance model		
		T statistic	P-value	Coefficient	T statistic	P-value	
“H1”	“Tax compliance is positively impacted by religiosity”	“-0.068”	“1.583”	“0.114”			
“H2”	“Tax socialization has a good effect on tax compliance”	“0.227”	“4.661”	“0.000***”			
“H3”	“Tax compliance is positively impacted by justice”	“0.141”	“2.586”	“0.010**”			
“H3a”	“Vertical justice has a positive effect on tax compliance.”				“0.261”	“2.213”	“0.028***”
“H3b”	“Exchange fairness has a positive effect on tax compliance”				“-0.121”	“1.929”	“0.055”
“H3c”	“Horizontal justice has a positive effect on tax compliance”				“0.085”	“1.262”	“0.208”
“H3d”	“Distributive justice has a positive effect on tax compliance”				“0.071”	“1.016”	“0.311”
“H3e”	“Procedural justice has a positive effect on tax compliance”				“0.037”	“0.560”	“0.576”
“H3f”	“Restorative justice has a positive effect on tax compliance”				“0.115”	“1.590”	“0.113”

Hypothesis	Coefficient	Tax compliance model			Tax compliance model		
		T statistic	P-value	Coefficient	T statistic	P-value	
"H3g"	"Commutative justice has a positive effect on tax compliance"				"-0.083"	"1.097"	"0.273"
"H3h"	"Interaction fairness has a positive effect on tax compliance"				"0.092"	"1.762"	"0.080*"
"H4"	"Intention moderates the influence of religiosity on compliance"	"0.062"	"1.476"	"0.141"	"0.048"	"1.051"	"0.294"
"H5"	"Intention moderates the effect of socialization on tax compliance"	"-0.088"	"2.232"	"0.026**"	"-0.142"	"1.180"	"0.239"
"H6"	"Intention moderates the effect of tax fairness on tax compliance"	"0.040"	"0.755"	"0.451"			
"H6a"	"Intention moderates the influence of vertical justice on tax compliance."				"0.056"	"0.490"	"0.625"
H6b	Intention moderates the effect of exchange fairness on tax compliance				"0.024"	"0.337"	"0.736"
H6c	"Intention moderates the effect of horizontal justice on tax compliance"				0.074	"0.802"	"0.423"
H6d	Intention moderates the influence of distributive justice on tax compliance.				"-0.028"	"0.291"	"0.771"
"H6e"	"Intention moderates the influence of procedural justice on tax compliance"				"-0.048"	"0.653"	"0.514"
"H6f"	"Intention moderates the influence of restorative justice on tax compliance"				"-0.023"	"0.259"	"0.796"
"H6g"	"Intention moderates the effect of commutative justice on tax compliance"				"-0.005"	"0.061"	"0.951"
"H6h"	"Intention moderates the effect of interaction justice on tax compliance"				"0.069"	"1.299"	"0.195"
	"Tax sanctions have a positive effect on tax compliance"	"0.107"	"1.796"	"0.073*"	"0.049"	"1.176"	"0.241"
	"Awareness has a positive effect on tax compliance"	"0.033"	"0.769"	"0.442"	"0.107"	"1.821"	"0.070*"
	"Incentives have a positive effect on tax compliance"	"0.292"	"5.914"	"0.000***"	"0.271"	"5.392"	"0.000*"
"Adjusted R-square		"0.592"			"0.600"		

It has been shown that tax fairness benefits tax compliance and is an independent variable in the model without expansion (see data in Table 7). The dimensions of distributive justice, procedural justice, restorative justice, commutative justice, interaction justice, vertical justice, exchange justice, horizontal justice, and distributive justice are added to the model as variables that directly impact tax compliance rather than variables related to tax justice. The vertical and interaction justice dimensions directly impact tax compliance. Vertical justice impacts tax compliance, as demonstrated by the vertical justice component's p-value of 0.028 at the 5% significance level. Interaction fairness directly affects tax compliance, with a 10% significant threshold and a 0.080 interaction dimension p-value. The expansion test revealed a 0.008 rise in the adjusted R-square value, from 0.592 to 0.600. The R square with the expansion test is more significant since it increases to 0.600, or 60%, at 0.008. The independent variable used in this study may account for 60% of the dependent variable's explanation, with the remaining 40% coming from other sources.

5 Discussion

5.1 The Influence of Religiosity on Tax Compliance

According to the findings of the statistical analysis of hypothesis 1, there is no discernible positive correlation between religion and tax compliance. WPOP thinks religious observance relates to tax compliance and has little to do with individuals. They believe that the bond between humans and their creatures is reflected in religion. They have faith in paying their taxes. Carsamer and Abbam (2023), whose research indicates that religiosity and religion do not promote SME compliance, corroborate the findings of this study. The findings of Yuniarta and Purnamawati (2020) investigation also provide credence to this study.

5.2 The Effect of Tax Socialization on Tax Compliance

A significant value of 0.000 below 0.05 in the statistical testing findings for hypothesis 2 indicates that socializing improves tax compliance. Lends credence to the notion. WPOP MSMEs get tax outreach, which helps them learn about direct and indirect socialization channels and improves MSME tax compliance. Lestary, Sueb, and Yudianto (2021) findings, which show that tax socialization affects tax compliance, corroborate the findings of this study. Research by Zelmiyanti and Amalia (2020), Taing and Chang (2021), Nopiana and Natalia (2018), and Andreas and Savitri (2015) also supports this study. Tax information dissemination will provide an understanding for taxpayers regarding tax procedures, regulations, and sanctions if they do not comply (Widawati 2017). According to attribution theory, a person's behavior is influenced by internal or external factors. Both factors are expected to motivate taxpayers to be obedient in paying taxes so that tax socialization can improve taxpayer compliance in paying taxes. This is supported by the research conducted by Yuwono (2015) and Boediono, Sitawati, and Harjanto (2019) that tax socialization affects taxpayer compliance.

5.3 The Influence of Tax Fairness on Tax Compliance

The statistical testing findings for hypothesis 3 indicate a significant value of 0.010 below 0.05, which indicates that tax justice significantly improves tax compliance. This lends credence to the notion. When WPOP MSMEs feel that tax justice is being served, as shown by the eight characteristics of justice, they have greater faith in the tax authorities and treat taxpayers equally, which impacts tax compliance. Loo, McKerchar, and Hansford (2009) posit that even though taxpayers may have ample knowledge about the

tax systems and laws, they may not comply with the tax laws if they perceive the tax system as unfair. Thus, fairness perception has the potential to significantly mediate the relationship between tax knowledge and voluntary tax compliance. The relationship between trust in government and voluntary tax compliance has also been confirmed in the extant literature (Alm and Torgler 2006; Levi and Stoker 2000). According to Inasius et al. (2020) and several other prior studies, we use the theoretical perspective of the slippery slope framework to examine the role of trust and tax fairness in voluntary tax compliance.

5.4 The Impact of Religiosity on Tax Compliance is Strengthened by Intention

A p-value of 0.114 and a resulting coefficient value of 0.062 do not support the hypothesis, which points in a negative direction. Therefore, the purpose has no more significant impact on tax compliance than religious belief. Therefore, tax knowledge is assumed to be one of the factors that can strengthen the relationship between religiosity and tax compliance. High religiosity and good tax knowledge will help taxpayers carry out their tax obligations, increasing tax compliance. Moreover, with religiosity and good tax knowledge, tax avoidance behavior, intentionally or unintentionally, can be prevented (Saad 2014).

5.5 The Goal of Enhancing Tax Socialization's on Tax Compliance

A p-value of 0.026 and a resulting coefficient value of -0.088 show a negative direction, indicating that the hypothesis is not supported. Therefore, there needs to be a deliberate improvement in the effect of tax socialization on tax compliance. The direction of the coefficient is opposite to the hypothesis, but the significance level has an influence. Based on this, it can be explained based on the phenomenon in MSMEs that they continue to comply with the tax. However, taxpayers' intentions are the opposite, meaning they already have to pay the final tax according to PP 55 of 2022.

5.6 The Goal of Enhancing Tax Fairness Impact on Tax Compliance

A p-value of 0.451 and a consequent coefficient value of 0.040 indicate that the hypothesis is unsupported. Consequently, tax justice impacts tax compliance more than the aim. According to research by Alm, McClelland, and Schulze (1992), there is one thing or one very crucial factor that affects taxpayers' tax compliance: tax justice. The existence of a government-created and -implemented taxation system ought to have an impact on increasing tax compliance for taxpayers. This demonstrates how having a tax system that the government implements fairly can increase taxpayer compliance. Understanding taxpayers for the applicable taxation system is very important because a tax system that works well and fairly will affect taxpayer compliance. Any increase in the perception of tax justice leads to an increase in the development of tax compliance. Several previous studies have found a positive influence between tax compliance and tax justice (Aktaş Güzel, Özer, and Özcan 2019; Casal et al. 2016). In addition, research according to Schisler (1995), states that the perception of tax justice affects tax compliance behavior. The effect of the perception of tax justice on tax compliance has a greater influence than the tax rate. Kirchler (2007) and Gilligan and Richardson (2005) states in his study that perceptions of tax justice affect tax compliance.

5.7 Effect of Control Variables

Three control variables are used in this study: tax intensity, tax awareness, and punishments. The test results were obtained based on Table 6. According to data with a significance level of 0.073—more significant than 0.05, tax knowledge does not affect taxpayer compliance. However, if you apply a significance level of 0.10, tax knowledge affects taxpayer compliance more. With a significance level of 0.442, the second control

variable, tax sanctions, did not appear to impact tax compliance. Tax intention, the final control variable, has a significance level of 0.000, indicating that tax intensity affects tax compliance.

6 Conclusions

Based on the results of the hypothesis test, this study discovered that the following relationships were found to be true: One of the study's limitations is the use of a questionnaire, which may allow respondent subjectivity to affect responses. It's important to note that tax duties are governed by law and are solely the responsibility of the taxpayer, regardless of their religion.

The findings of this study advance the subject of accounting science, particularly about taxes, by contributing to the development of measuring tax justice into eight dimensions, namely vertical justice, exchange justice, horizontal justice, distributive justice, procedural justice, restorative justice, commutative justice and interaction justice. The development of this measurement turned out to be better than previous measurements (Kim and Wan 2022), as proven in sensitivity testing.

This study can further the development of justice theory by incorporating three more aspects into the tax justice variable. The research instrument's testing findings have been deemed valid and trustworthy to enable the novelty dimension to be utilized as a reference in variable creation. The study's findings add to WPOP MSMEs' comprehension of justice. Including justice components such as restorative justice, commutative justice, and interaction justice enhances comprehension and facilitates taxpayers' ability to comply with their tax duties.

Tax compliance is greatly influenced by tax socialization and tax fairness. The results of this research illustrate that regulators need to increase tax outreach to MSME taxpayers and provide lots of training related to tax applications and other training. Providing tax fairness to WPOP MSMEs.

This study is not without some limitations. First and foremost, this study uses taxpayer data for MSMEs that have a Taxpayer Identification Number (NPWP). The study contributes to MSMEs related to tax understanding, tax fairness is related to taxpayer compliance. Where religiosity and tax socialization factors are very meaningful in increasing tax insight for MSMEs. Meanwhile, future research can consider demographic factors and other social factors and their influence on voluntary tax compliance. Can include other possible mediators. Finally, there may be explanatory variables that can significantly affect voluntary tax compliance.

References

- Agbetunde, L. A., Raimi, L., and Akinrinola, O. O. (2022), "Moderating influence of religiosity on the causality between taxpaying attitudes and tax compliance behaviour of entrepreneurial firms in Nigeria," *International Journal of Ethics and Systems*, 38(3).
- Agun, W. A. N. U., Datrini, L. K., and Amlayasa, A. A. B. (2022), "Kepatuhan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakan orang pribadi," *WITAKSANA: Jurnal Lingkungan dan Pembangunan*, 6(1).
- Aktaş Güzel, S., Özer, G., and Özcan, M. (2019), "The effect of the variables of tax justice perception and trust in government on tax compliance: The case of Turkey," *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 78.
- Alm, J., McClelland, G. H., and Schulze, W. D. (1992), "Why do people pay taxes?" *Journal of Public Economics*, 48(1).

- Alm, J., and Torgler, B. (2006), "Culture differences and tax morale in the United States and in Europe," *Journal of Economic Psychology*, 27(2).
- Andreas, and Savitri, E. (2015), "The effect of tax socialization, tax knowledge, expediency of tax ID number and service quality on taxpayers compliance with taxpayers awareness as mediating variables," *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 211.
- Bani-Khalid, T., Alshira'h, A. F., and Alshirah, M. H. (2022), "Determinants of tax compliance intention among Jordanian SMEs: A focus on the theory of planned behavior," *Economics*, 10(2).
- Barbera, F. L., and Ajzen, I. (2020), "Control interactions in the theory of planned behavior: Rethinking the role of subjective norm," *Europe's Journal of Psychology*, 16(3).
- Benk, S., Budak, T., Yüzba, B., and Mohdali, R. (2016), "The impact of religiosity on tax compliance among Turkish self-employed taxpayers," *Religions*, 7(4).
- Boediono, G. T., Sitawati, R., and Harjanto, S. (2019), "Analisis pengaruh sosialisasi perpajakan terhadap kepatuhan wajib pajak dengan kesadaran sebagai variabel mediasi," *Jurnal Penelitian Ekonomi dan Bisnis*, 3(1).
- Bonica, M. J., and Klein, D. B. (2021), "Adam Smith on reputation, commutative justice, and defamation laws," *Journal of Economic Behavior and Organization*, 184.
- Braithwaite, V., and Levi, M. (1998), *Trust and governance*, Russell Sage Foundation.
- Carsamer, E., and Abbam, A. (2023), "Religion and tax compliance among SMEs in Ghana," *Journal of Financial Crime*, 30(3).
- Casal, S., Kogler, C., Mittone, L., and Kirchler, E. (2016), "Tax compliance depends on voice of taxpayers," *Journal of Economic Psychology*, 56.
- Damayanti, T. W. (2018), "Tax compliance: Between intrinsic religiosity and extrinsic religiosity," *Journal of Economics, Business, & Accountancy Ventura*, 21(1).
- Damayanti, T. W., Sutrisno, T., Subekti, I., and Baridwan, Z. (2015), "The role of taxpayer's perception of the government and society to improve tax compliance," *Accounting and Finance Research*, 4(1).
- Ermawati, N. (2018), "Pengaruh religiusitas, kesadaran wajib pajak dan pengetahuan perpajakan terhadap kepatuhan wajib pajak," *JURNAL STIE SEMARANG*, 10(1).
- Farrar, J., Massey, D. W., Osecki, E., and Thorne, L. (2020), "Tax fairness: Conceptual foundations and empirical measurement," *Journal of Business Ethics*, 162(3).
- Fitria, P. A., and Supriyono, E. (2019), "Pengaruh pemahaman peraturan perpajakan, persepsi tarif pajak, dan keadilan perpajakan terhadap kepatuhan wajib pajak," *ECONBANK: Journal of Economics and Banking*, 1(1).
- Gilligan, G., and Richardson, G. (2005), "Perceptions of tax fairness and tax compliance in Australia and Hong Kong □ a preliminary study," *Journal of Financial Crime*, 12(4).
- Hair, J. F., Hult, G. T. M., Ringle, C. M., Sarstedt, M., Danks, N. P., and Ray, S. (2021), *Partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM) using R*, Springer, Vol. 30.
- Hanifah, H., and Yudianto, I. (2019), "The influence of religiosity, nationalism, and tax corruption perception on tax compliance," *Journal of Accounting Auditing and Business*, 2(1).
- Herzog, P. S. (2020), "Global studies of religiosity and spirituality: A systematic review for geographic and topic scopes," *Religions*, 11(8).
- Kim, Y. R., and Wan, H. (2022), "The effect of fairness on tax morale in South Korea: A framed question approach," *International Review of Economics*, 69(1).

- Kirchler, E. (2007), *The economic psychology of tax behaviour*, Cambridge University Press.
- Kogler, C., Batrancea, L., Nichita, A., Pantya, J., Belianin, A., and Kirchler, E. (2013), "Trust and power as determinants of tax compliance: Testing the assumptions of the slippery slope framework in Austria, Hungary, Romania and Russia," *Journal of Economic Psychology*, 34.
- Kostritsa, M., and Sittler, I. (2017), "The impact of social norms, trust, and fairness on voluntary tax compliance in Austria," *Management*.
- Lestary, S. R., Sueb, M., and Yudianto, I. (2021), "The effect of tax fairness, tax socialization and tax understanding on tax compliance: A study on micro, small and medium enterprises (MSMEs)," *Journal of Accounting Auditing and Business*, 4(1).
- Levi, M., and Stoker, L. (2000), "Political trust and trustworthiness," *Annual Review of Political Science*.
- Loughmiller-Cardinal, J. A., and Cardinal, J. S. (2023), "The behavior of information: A reconsideration of social norms," *Societies*, 13(5).
- Mayasari, W., Zaitul, and Muslim, Y. R. (2015), "Pengaruh ketaatan beragama terhadap moral pajak," *Jurnal Fakultas Ekonomi*, 6.
- Mohammed, H., and Tangl, A. (2024), "Taxation perspectives: Analyzing the factors behind viewing taxes as punishment—A comprehensive study of taxes as service or strain," *Journal of Risk and Financial Management*, 17(1).
- Muzakkir, A., Indrijawati, A., and Syamsuddin, S. (2019), "The determinant effect of theory of planned behavior and tax knowledge on taxpayer compliance," *International Journal of Innovative Science and Research Technology*, 4(11).
- Nartey, E. (2023), "Tax compliance of small and medium sized enterprises in Ghana," *International Journal of Sociology and Social Policy*, 43(11–12).
- Nopiana, P. R., and Natalia, E. Y. (2018), "Analisis sosialisasi pajak dan pemanfaatan teknologi informasi terhadap kepatuhan pelaporan SPT wajib pajak di Kepulauan Riau," *Jurnal Benefita*, 3(2).
- Oktris, L., Muktiyah, I., and Azhar, Z. (2024), "Understanding of taxation, taxpayer morality, and tax compliance in Indonesia: The importance of tax awareness," *AKRUAL: Jurnal Akuntansi*, 16(1).
- Paleka, H., and Vitezić, V. (2023), "Tax compliance challenge through taxpayers' typology," *Economies*, 11(9).
- Pitaloka, L. K., Kardoyo, and Rusdarti, R. (2018), "The socialization of tax as a moderation variable towards the taxpayer compliance of industrial performer in Kudus Regency," *Journal of Economic Education*, 7(1).
- Prastiwi, D., and Diamastuti, E. (2023), "Building trust and enhancing tax compliance: The role of authoritarian procedures and respectful treatment in Indonesia," *Journal of Risk and Financial Management*, 16(8).
- Saad, N. (2014), "Tax knowledge, tax complexity and tax compliance: Taxpayers' view," *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 109.
- Saragih, A. H., Dessy, D., and Hendrawan, A. (2020), "Analisis pengaruh religiusitas terhadap kepatuhan pajak wajib pajak orang pribadi," *Jurnal Pendidikan Akuntansi & Keuangan*, 8(1).
- Schisler, D. L. (1995), "Equity, aggressiveness, consensus: A comparison of taxpayers and tax preparers," *Accounting Horizons*, 9(4).
- Sinnasamy, P., Bidin, Z., and Ismail, S. S. S. (2015), "A proposed model of non-compliance behaviour on excise duty: A moderating effects of tax agents," *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 211.
- Sudiartana, M., and Mendra, N. P. Y. (2018), "Taxpayer compliance in SMEs sector: A theory of planned behavior," *Jurnal Keuangan dan Perbankan*, 22(2).

- Sukesi, S., and Yunaidah, I. (2020), "The effect of tax socialization, superior service, and service quality on taxpayers' satisfaction and compliance," *Journal of Economics, Business, & Accountancy Ventura*, 22(3).
- Suzuki, M., and Yuan, X. (2021), "How does restorative justice work? A qualitative metasynthesis," *Criminal Justice and Behavior*, 48(10).
- Taing, H. B., and Chang, Y. (2021), "Determinants of tax compliance intention: Focus on the theory of planned behavior," *International Journal of Public Administration*, 44(1), 62–73.
- Tran, T. V., Lepistö, S., and Järvinen, J. (2021), "The relationship between subjectivity in managerial performance evaluation and the three dimensions of justice perception," *Journal of Management Control*, 32(3).
- Utama, A., and Wahyudi, D. (2016), "Pengaruh religiusitas terhadap perilaku kepatuhan wajib pajak orang pribadi di Provinsi DKI Jakarta," *Jurnal Lingkaran Widyaismara*, 3(2).
- Utama, M. S., Nimran, U., Hidayat, K., and Prasetya, A. (2022), "Effect of religiosity, perceived risk, and attitude on tax compliant intention moderated by e-Filing," *International Journal of Financial Studies*, 10(1).
- Widawati, W. (2017), "Pengaruh kualitas pelayanan perpajakan, pengetahuan peraturan perpajakan, sosialisasi perpajakan dan sanksi pajak terhadap kepatuhan wajib pajak (studi empiris wajib pajak orang pribadi di KPP Pratama Boyolali)," *Educational Psychology Journal*, 2(2).
- Yulianti, A., and Kurniawan, A. (2019), "Pengaruh pengetahuan perpajakan dan persepsi keadilan terhadap tingkat kepatuhan wajib pajak melalui kepercayaan," *Jurnal Riset Keuangan dan Akuntansi*, 5(1).
- Yuniarta, G. A., and Purnamawati, I. G. A. (2020), "Spiritual, psychological and social dimensions of taxpayers compliance," *Journal of Financial Crime*, 27(3).
- Yuwono, Z. D. (2015), "Pengaruh sosialisasi terhadap kesadaran dan kepatuhan wajib pajak bumi dan bangunan di Kota Kediri," *Akuntansi*.
- Zelmiyanti, R., and Amalia, D. (2020), "Sosialisasi perpajakan dan pengetahuan pajak terhadap kepatuhan pajak," *JRAP (Jurnal Riset Akuntansi dan Perpajakan)*, 7(1), 27–34.

The cover features a photograph of a modern university building with a prominent white, tiered tower. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is visible. The background shows a clear blue sky with scattered white clouds. The right side of the cover has a dark red background with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Assessing the Impact of Halal
Certification Policy on Small and
Medium Enterprises in East Java**
ggggg

Ertien Rining Nawangsari

Hani Nur Adnin

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Assessing the Impact of Halal Certification Policy on Small and Medium Enterprises in East Java *

ggggg

Ertien Rining Nawangsari**

Hani Nur Adnin***

Abstract

Halal certification is one of the proofs of the safety of consumption for Muslim and non-Muslim communities, especially in Indonesia, where most people adhere to Islamic teachings. The existence of halal product certification makes justice, legal certainty, protection, transparency, and professionalism in issuing a product. Therefore, the government must continue to strive to support industrial products to have halal certification. However, there are many SMEs whose products are not halal-certified. This study aims to determine the performance of the policy output of halal certification policies in East Java with output indicators consisting of coverage, bias, access, program strategies, and the suitability of target needs. This study uses a mixed method, with the primary data source from a questionnaire supported by interviews and observations located in East Java Province with 400 samples from a total of 820.005 population of business units. The results showed that from the coverage aspect, 42.3% of respondents still did not agree to follow the halal certification policy. From the aspect of bias, 46% percent of respondents think that the halal certification policy does not answer the needs of SMEs. Regarding access, 36.8% of respondents stated they could not access the halal certification policy.

Keywords : Policy, Halal Certification, Small And Medium Industry

1 Introduction

Quoted in Karyani et al. (2021), the 2018/2019 State of the Global Islamic Economy (SGIE) report shows that the level of consumers of halal food and Muslim lifestyles in the world is estimated to experience growth that continues to grow to reach USD 3 trillion in 2023 or around 42% of USD 3 trillion in 2023. The leading cause of this increase is the growth in the Muslim population in the world, especially in Indonesia, with the largest Muslim population in the world. In terms of population, Indonesia is the world's largest Muslim country, with 219 million Muslims accounting for 10% of the global Muslim population. The Muslim population is growing, including in the West. The Muslim population in the UK is growing ten times faster than the non-Muslim population (Wilson, 2014). Derived from religion, which influences Muslim consumer behavior based on religious

* Recebido em 00/00/0000
Aprovado em 00/00/0000

** ggggggg

affiliation, commitment, and orientation, as well as a shift in halal awareness and perception, which lies in someone as the Muslim population, particularly in Indonesia, requires the availability of halal products (Wilson & Liu, 2011). The halal Industry has expanded its reach. If at first the halal Industry was limited to food products, now the concept of halal has expanded holistically to include other industries with commercial value, such as health products, cosmetics, and medicines, to banking, finance, media, and others. Even in several countries, halal certification is the initial requirement to be able to access the global market.

The Global Islamic Economy Indicator in State of the Global Islamic Economy (SGIE) Report 2022 states that Indonesia is listed in the 4th position as a world producer of halal products. (Puspaningtyas, 2022) Meanwhile, one of the agendas of Indonesian Sharia economic stakeholders to promote independence and make the world's Sharia economic center is the use and strengthening of digital economic platforms in terms of trade (e-commerce/marketplace) and finance (financial technology/fintech). The digital economy and platform can also strengthen several goals or strategies, including MSMEs, halal value chains, production scale achievements, and rankings in global reports. To strengthen the halal economy, the government uses the halal symbol as a world standard and barometer to determine product quality. The halal Industry is one of the sectors that support establishing a Sharia economy. The halal Industry is a real sector of the economy in developing or already developed countries. The 2013 Thomson Reuter and Dinar Standard „State of Islamic Economy“ report estimated that the global halal Industry is valued at US\$2.3 trillion (Wilson, 2014). The world's demand for halal food is not only from Muslims but also due to the increasing preference of non-Muslim consumers to consume halal products. The fast food restaurants such as McDonald's, KFC, Domino's, and Subway in Europe have provided halal food in their restaurant chain (Wilson & Liu, 2010). Assimilation of this halal policy is carried out by various large global companies into their business to meet consumer demands for halal for the products they consume (Haleem & Khan, 2017).

The pandemic period, which tends to hamper global supply chain activities, is an opportunity for Indonesia to revive local markets and national production activities. In developing the halal Industry, Bank Indonesia uses a comprehensive approach by developing the Halal Value Chain ecosystem. A halal certification policy undoubtedly supports the development of the Halal Value Chain ecosystem as a guarantee of the halalness of a product. In addition, in carrying out the halal certification policy, it is then formed. The halal certification agency is a mechanism to control and monitor the production chain to the marketing of halal products. In addition, the credibility of the assessment, testing and certification will provide security guarantees for the consumer community.

There is a change in authority in Law No. 33 of 2014 concerning Halal Product Guarantee, giving new authority to the Halal Product Assurance Organizing Agency (BPJPH) to carry out duties and functions, namely halal registration, halal certification, halal verification, conducting guidance and supervising product halalness and cooperating with all relevant stakeholders, as well as setting halal product standards. The most significant change from the existence of a certification policy that was previously voluntary to now mandatory has also been included in Law no. 33 of 2014 concerning Halal Product Guarantee (JPH) in article 67 article 1, namely „The obligation to be certified halal for products circulating and traded in the territory of Indonesia as referred to in Article 4 comes into effect 5 (five) years from the promulgation of this Law“ and Government Regulation No. 31 of 2019 in article 2 paragraph 1, namely „Products that enter, circulate, and trade in the territory of Indonesia must be certified halal.“ Government Regulation No. 31 of 2019 in Article 2 Paragraph 2 also explains further: „Products derived from prohibited materials are excluded from the obligation to be certified halal.“ Furthermore, reaffirmed in Article 2 Paragraph 1 Government Regulation No. 39 of 2021 concerning the Implementation of the Halal Product Assurance Sector, which states that „Products that enter, circulate, and are traded in the territory of Indonesia must be certified halal.“

This change in halal certification policy has caused various polemics in the community, including the lack of readiness of small, micro, and medium enterprises to carry out these obligations, disruption of economic stability due to many business actors who have not carried out these obligations, and other polemics that

have led to the unpreparedness of this regulation to be enforced compulsorily to all business actors. Based on this, it is possible to measure the performance of policy implementation that is used to measure the achievement of a policy; as expressed by Knill (2012) in Rachman (2014) that „performance measurement is about the use of organizational resources relative to a predefined goal, characterized by an ongoing monitoring and reporting of policy accomplishment.“ Several indicators are used to measure the performance of policy implementation, one of which is the policy output indicator. Output indicators are used to determine the direct consequences felt by the target group due to the realization of activities, activities, distribution of grants, subsidies, and others carried out in implementing a policy (Purwanto, EA, & Sulistyastuti, 2012). The more effective policy output indicators, the higher the performance (Rachman, 2014). Therefore, this study aims to determine the performance of the policy output of halal certification policies in East Java.

2 Literature overview

Public Policy

Public policy has several meanings that are defined variously by experts. Thomas R. Dye (1992) in Anggara (2018) defines public policy as everything that is done or not done by the government; the reason the policy must be carefully planned is so that the policy contains excellent benefits for its citizens and does not cause losses, this is where the government must be wise in setting a policy. MS & Rizaldi (2020) also explained that the community's response determines the success of a policy. Policy changes are expected not only due to the conflict of interests between actors but also as policy-oriented learning (policy learning), which is an essential part of policy change. Policy-oriented learning is related to increasing knowledge about the parameters of the problem and the factors that influence policy change.

Halal certification policy is a form of public policy. BG Peters (1993) defines public policy as “the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it influences the lives of citizens”. In this case, the state conducts public order to achieve common goals and prevent conflicts within the community over the goods it consumes through regulations (laws and orders) in the form of halal certification (Afronyati, 2014). Halal certification manifests the government's presence as a stabilizer through established public policy instruments. In making arrangements for halal certification, the government delegates its authority to the Indonesian Ulema Council (MUI) as a religious institution considered legitimate and credible to represent the interests of Muslims. So after there was an obligation for halal labels on business in 1996 (Puspaningtyas, M. (2021); Emilson, N. H., Warka, M., & Nasution, K. (2021)), starting in 2019, the government established rules for the phasing of halal certificate obligations (Mulyono, A., & Hidayat, Y. R., 2022).

Halal Certification Policy

The word “Halal” means permissible or lawful according to Islamic laws. Concerning food, “halāl” denotes that it does not contain anything considered impure according to the *Shariah*. Halal is evolving through four stages: Muslim company, halal product, halal supply chain, and halal value chain. The halal assurance system in Muslim businesses is entirely based on trust. The sentiment of trust is a divine privilege and thus worthy of serious consideration when they are engaged in something halal (Wilson & Liu, 2010). According to Golnaz et al. (2010) and Siregar & Ritonga (2021), The halal concept emphasizes food safety, hygiene, and wholeness. It is not only religious motives that determine people's awareness about halal food or products for consumption, but also health issues with the halal product (Bonne & Verbeke, 2006).

The halal assurance system is based on a product certification by an independent halal certification body. Halal certification is a worthy goal for healthy food. Consideration of the place and process of the animals being slaughtered and, most importantly, the condition that these animals will not harm consumers' health is the main focus of what is said to be halal. Halal certification is a security guarantee for Muslims to consume halal food products according to the teachings of Muslims.

Halal approval issued by the MUI after a strict assessment based on Sharia law is called halal certification. The certification process involves many criteria that become the standard reference—ensuring that production uses halal ingredients and looks at other aspects such as products, production facilities, written procedures for critical activities, and traceability (Sodeman, 2018). The process involves a thorough and detailed examination from the start of preparation, ingredients, cooking process, serving, kitchen, cleanliness, and labeling, which results in halal status in the form of an MUI fatwa. This MUI Halal Certificate must obtain a permit to include a halal label on product packaging from the authorized government agency. Products that are proven to have passed the halal test by MUI have gone through a series of processes and tests that are proven not to contain najis and are allowed to be consumed. This MUI Halal Certificate must obtain a permit to include a halal label on product packaging from the authorized government agency. Products that are proven to have passed the halal test by MUI have gone through a series of processes and tests that are proven not to contain najis and are allowed to be consumed. MUI Halal Certificate is required to obtain a permit to include a halal label on product packaging from the authorized government agency. Products that have passed the halal test by MUI have gone through a series of processes and tests that are proven not to contain najis and are allowed to be consumed (Septiani&Ridlwani, 2020).

The halalness of the products sold is one of the competitive advantages of competing with other manufacturers (Soon et al., 2017). In addition, halal certification also has the urgency of providing legal certainty for the availability of halal products, providing convenience, security, and protection of products to consumers (Solihin, 2020). And for developed countries, halal certification of products produced by that country is an effort to maintain and increase the number of consumers in the countries where they sell their products.

Small and Medium Enterprises

Based on the Law of the Republic of Indonesia Number 3 of 2014 concerning Industry, Industry is all economic activity that processes raw materials and utilizes industrial resources. BPS (2008) (Rahman, 2017) states that Industry broadly includes all productive businesses and activities in the economic field. In a narrow sense, Industry is an economic activity that changes an essential good mechanically, chemically, or by hand to become finished or semi-finished goods or goods of less value into goods of higher value and closer to use.

Table 1 - Classification of Small and Medium Enterprises

Industrial Scale	Labor	Investment Value (Rp)
Small Industry	≤ 19 people	<Rp1,000,000,000*
Medium Industry	≤ 19 people	Rp1,000,000,000
	≥ 20 people	Rp15,000,000,000
Big Industry	≥ 20 people	>Rp15,000,000,000

*does not include land and buildings for business premises

Source: Regulation of the Minister of Industry of the Republic of Indonesia Number 64/MIND/PER/7/2016 concerning Amount of Manpower and Investment Value for Industrial Business Classification

Small and Medium Enterprises (SMEs) in Indonesia have a strategic role in driving the economy. In 2022, the Indonesian Ministry of Cooperatives and SMEs (Kemenkop UKM) noted that the number of SMEs in Indonesia is equivalent to 99.99 percent of the total businesses in Indonesia. The contribution of SMEs in saving the Indonesian economy during the economic crisis has been tested. In addition, SMEs are one of the business sectors that absorb a lot of labor and reduce unemployment.

Small and Medium Enterprises in Indonesia are one of the subjects that must take part in halal certification. However, several previous studies have shown that there is still low interest from Small and Medium Enterprises in Indonesia to obtain halal certification. Relatively expensive costs for Small and Medium Enterprises to obtain halal certification (Kusumastuti and Rachmawati, 2017), the complexity of procedures and stakeholders to obtain halal certification (Johan, 2018), as well as issues of legitimacy of the MUI as an institution that organizes the implementation of halal certification (Afroniyati, 2014) are some of the issues that arise related to the implementation of halal certification in Indonesia.

Response

Response, according to Sulasmono (1994) in Arifiani&Sjaf (2018), is a response that arises as a result of the stimulus or stimulus encountered. The response occurs after someone pays attention, understands, and accepts the stimulus that comes to him. The response appears as the embodiment of the motive that arises after someone assesses the object of the response. According to Susanto in al Mushofi&Syamsi (2021), the response is a reaction from a person caused by a stimulus or behavior. The reaction itself has meaning, namely acceptance or rejection and an indifferent or indifferent attitude to what is conveyed by the communicator. Responses can also be divided into opinion (opinion) and attitude, where opinion or opinion is an available answer (overt) to a problem expressed in spoken or written words. The response appears when the individual meets the stimulus that requires an individual reaction.

Policy Output

The performance of policy implementation is used to measure the achievement of a policy. As stated by Knill (2012) and Rachman (2014) as follows: "Performance measurement is about the use of organizational resources relative to a predefined goal, characterized by an ongoing monitoring and reporting of policy accomplishment." The beginning of measuring policy implementation performance is that government programs are not always successful. Several indicators are used to measure the performance of policy implementation, one of which is the policy output indicator. Policy output is a critical object that can be used as an indicator of policy measurement (Baumol & Wolff, 1994).

Policy output indicators are used to determine the direct consequences felt by the target group due to the realization of activities, activities, distribution of grants, subsidies, and others carried out in implementing a policy (Purwanto, EA, & Sulistyastuti, 2012). The indicators used in assessing the quality of policy output include coverage, bias, access, and synergy of program and target group needs.

3 Research Method

The method used in this study is a quantitative method with data sourced from a survey. A survey is a data collection method used to gather information from respondents using questionnaires. Surveys are an effective tool for collecting data on individuals or groups' opinions, attitudes, knowledge, or behavior (Ebert, et.al, 2018). Therefore, in this study, a survey was chosen as the data source because it can yield structured data regarding halal certification, allowing for precise data collection from small and medium

industries that is easy to process. Furthermore, using a survey enables data precision to obtain accurate information about the behavior of small and medium industries towards halal certification. The survey was conducted on a sample that represents the population and involved a large number of respondents. In this research, the term 'sample' refers to a group of individuals or units taken from a larger population for analysis. The research sample was drawn from 400 samples out of 820,005, which represents the number of small and medium industries in East Java Province. Measurement of the data was chosen based on the variables. Variables are characteristics or concepts that are measured or observed in research. In quantitative research, there are two main types of variables: independent and dependent variables. This study focuses on independent variables, specifically on policy performance. Policy performance is assessed based on policy output indicators proposed by Purwanto & Sulistyastuti (2012), which include 1) Coverage, 2) Bias, 3) Access, and 4) Program strategy and suitability of target needs. To conduct this research based on those variables, an instrument is needed as a tool or technique used to collect data. In this research, a questionnaire instrument was employed as the data collection tool. The questionnaire was distributed directly to respondents in the research area, which is East Java Province. This selection was made because East Java Province is one of the provinces in Indonesia that has already established Halal Industrial Area by the Ministry of Industry. Analysis of this research using Descriptive Statistics. In quantitative research, descriptive statistics are a data analysis technique used to depict and summarize occurrences or phenomena observed within the research subject. Descriptive statistics in quantitative research can be employed to depict and summarize the quantitative data acquired from the research subject, thereby providing a clear and detailed representation of the phenomenon under investigation. Therefore, this study employs the method of descriptive statistical analysis to obtain a summary of quantitative data in order to gain a clear and detailed understanding of the policy output phenomenon in halal certification.

4 Research

Coverage

Coverage is used to assess how much of the target group has been reached (receiving services, grants, transfers of funds, etc.) by the implemented public policy. Coverage is also used to proportionate or compare the number of target groups with predetermined targets. In this case, the target group is small and medium enterprises (SMEs). To understand the scope of the performance of the halal certification policy, the researchers made a proportion or comparison of the number of target groups based on the interest of SMEs in the halal certification policy.

Table 2 - . Performance Measurement Based on Coverage Indicators

Category		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Strongly Disagree	43	10.8	10.8	10.8
	Disagree	126	31.5	31.5	42.3
	Agree	153	38.3	38.3	80.5
	Strongly Agree	78	19.5	19.5	100.0
	Total	400	100.0	100.0	

Source: Edited by the author, 2022

The table above relates to the responses that respondents agree to follow the changes in the halal certification policy and carry out the policy. Based on the table, out of 400 respondents, 153 or 38.3%, chose to agree to follow the halal certification policy changes with concrete actions, 126 respondents (31.5%) disagreed, 78 respondents (19.5%) strongly agreed, and 43 respondents (10.8%) strongly disagreed.

Based on this, the majority of the 400 respondents are ready to carry out the current halal certification policy, which means that the coverage of the halal certification policy is only partially achieved because there are still several IKMs who do not agree to follow the current halal certification policy, namely 126 respondents with disagreed answers and 43 respondents with strongly disagreed answers. On the other hand, some still agree with the dominating number, namely 153 respondents with agreeing answers and 78 with strongly agreeing answers. The large number of respondents who agreed was due to the significant benefits of halal certification felt by producers. During a period of high information disclosure, more and more smart consumers and increasing consumer demands, halal certification guarantees the quality of its products to consumers. Consumer awareness of halal certification, readiness of SMEs to adopt it, and government support are crucial factors that have an impact on the achievement of one of the policy outputs, namely the coverage indicator, although the coverage indicator has not reached 100 percent.

Based on the results of interviews with the chairman of the East Java IKM forum, it was also found that there were still unreached IKMs regarding implementing the halal certification policy. He stated, „It is not a matter of interest, but a matter of ignorance, do not know if there are halal products too. Just sell it right away. So the current awareness is that this government is still testing. So it is still testing with business actors undergoing system changes. There have been many changes to the system.“ This problem is caused by system changes that occur when applying for halal certification and cause SMEs not to want to apply for halal certification so that products are only sold directly without a halal certification label.

Bias

This indicator is used to assess whether the services provided by the implementer are biased or distorted to community groups that are not the program’s target. The target group in the Halal Certification Policy is all business actors, which are small and medium enterprises. SMEs are the respondents used in this study with the classification of the business sector as follows: 1) Food; 2) Drink; 3) Pharmaceutical and Chemical Drug Products; 4) Fashion; 5) Cosmetics; 6) Textile Craft; and 7) Sewing and Fashion.

It can be interpreted that the services provided by the implementer are not biased, do not deviate, or can be said to be right on target.

Table 3 - Performance Measurement Based on Bias Indikator Indicators

Category		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Strongly Disagree	35	8.8	8.8	8.8
	Disagree	151	37.8	37.8	46.5
	Agree	133	33.3	33.3	79.8
	Strongly agree	81	20.3	20.3	100.0
	Total	400	100.0	100.0	

Source: Edited by the author, 2022

The table above results from data processing from the statement of needs of SME business actors answered by the existence of a halal certification policy. The data shows that 151 respondents (37.8%) disagree, 133 respondents (33.3%) agree, 81 respondents (20.3%) strongly agree, and 35 respondents (8.8%) strongly disagree. It can be seen that from 400 respondents, 133 respondents agree with the statement that this halal certification policy is the answer to the need, supported by 81 respondents who answered strongly

agree. Nevertheless, on the other hand, there are still SMEs who feel that the halal certification policy is not the answer to the needs of IKM so far, with 151 respondents who answered disagree and 35 strongly disagree. Respondents consider that other aspects, such as capital assistance and marketing expansion, are more urgent in developing SMEs. In addition to protecting consumers, the halal certification policy also has an urgency to build a competitive advantage for SMEs. Halal certification guarantees halal quality, ensures production is carried out according to standards, and provides opportunities for SMEs to develop international markets. The rejection of the halal certification policy shows the lack of information on SMEs regarding the urgency of halal certification. Therefore, the government needs to continue to educate SMEs about the urgency of halal certification, provide training, and facilitate halal certification. Besides that,

Access

This indicator determines that the program or service is accessible to the target group. Access also means that the person responsible for implementing the policy or program is quickly contacted by the people who are the target group of the policy if they need information. In this study, the intended access is to see whether SMEs can access halal certification policies and whether SMEs can access halal certification policy services. In this case, the performance in managing the halal certification policy refers to the ease SMEs can access the procedure.

Table 4 - Performance Measurement Based on Access Indicators

Category		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Strongly Disagree	25	6.3	6.3	6.3
	Disagree	122	30.5	30.5	36.8
	Agree	170	42.5	42.5	79.3
	Strongly agree	83	20.8	20.8	100.0
	Total	400	100	100	

Source: Edited by the author, 2022

The table above shows the results regarding the statement that IKM business actors understand that the flow of filing for halal certification has changed. A total of 170 respondents (42.5%) agreed, 122 respondents (30.5%) disagreed, 83 respondents (20.8%) strongly agreed, and 25 respondents (6.3%) strongly disagreed. It means 253 respondents understood the flow for applying for halal certification, and 147 did not. This means that more respondents already understand the flow of filing for halal certification than those who do not understand the flow of filing for halal certification. However, the number of respondents who state that they do not understand is still quite large. So that it can be said that the mechanism for obtaining halal certification is not considered easy and simple by some layers of society. However, there are still more problems in applying for halal certification; as stated by the East Java IKM forum chairman, „The application for halal certification must be at least ten people who just apply for halal together. This is a massive obstacle for entrepreneurs. I want to wait for ten people who make it. How to transfer the account to Jakarta if there is no socialization, right? So there are many obstacles in submitting an independent application that must be combined. Must join the organization. You can't stand alone if it's a cheap one. Cannot directly deposit proposals.“

5 Discussion

The study results indicate that the coverage in this policy has not reached 100% of all SMEs in East Java Province. There are still many SMEs who disagree with the implementation of this halal certification policy. If viewed from urgency, at least halal certification provides competitive advantages (Akim, A., et al 2019): 1. Authority-providing compliance with guidelines and standards for raw materials and production processes; 2. Assurances to Muslim consumers on the halalness of the product; 3. Competitive advantage-widening market coverage to compete in the international arena; 4. Quality-ensure compliance with Halal requirements and standards of hygiene and health practices; and 5. They are expanding international acceptance and export markets. This condition indicates that more massive socialization is needed for IKM business actors to get a complete and comprehensive understanding of the importance of halal certification and the halal certification registration process, as well as simplify the bureaucracy in its implementation to increase the enthusiasm of IKM actors to take part in halal certification for their products.

The application for halal certification is, in fact, quite challenging to do if you register independently or individually. This makes it difficult for industry players with small and medium scales, considering the costs incurred when applying independently are also not much. Thus, a collective form of business actors is needed so that they can submit simultaneously, but the problem lies in waiting for each other. Another obstacle is disseminating halal certification payments through account transfers which all IKM business actors do not understand. This condition indicates that it is necessary to simplify the bureaucracy applying for halal certification to facilitate access to its policies. In addition, socialization of the process of implementing halal certification also needs to be carried out

Diverse races and different religious beliefs choose to buy products with the halal label, providing a significant boost to the halal Industry (Badi, 2019). The government has authorities in a political system who are responsible for re-formulating policies that bind the people. As outlined in Government Regulations, Ministerial Regulations, and Laws, public policies on food provide guidelines for implementing halal certification to guarantee halal products in the community. However, the state is not alone in its implementation but collaborates with religious institutions and civil society (Faridah, 2019). Halal food and the Muslim fashion industry sector can be a leading sector that can contribute to encouraging national economic recovery. Several studies have shown that Islamic branding influences purchasing decisions (Othmana, A., & Tahirb, P. R. (2019); Monoarfa, et al (2023); Wandira, A., & Rahman, T (2021)). Derived from religion, which influences Muslim consumer behavior based on religious affiliation, commitment, and orientation, as well as a shift in halal awareness and perception that lies in someone as Muslim (Wilson & Liu, 2011).

The synergy in question is to see if there is a synergy or cooperation with other institutions to achieve the results of the halal certification policy. At the same time, the target in question is whether the policy is following the target of the halal certification policy. Implementing the halal certification policy requires collaborating with relevant stakeholders such as other government, religious, and community institutions. The shift in implementing policies from a certification management system from the community to the government provides capacity. It clarifies the position of the Institution to discuss specific matters with other ministries or government agencies, including cooperation in the halal Industry at the international level (Muhammad, 2020).

6 Conclusions

Based on the results of this study, it can be concluded that from the coverage aspect, 42.3% of respondents still stated that they disagree with following the halal certification policy. Although rules stipulate that all products circulating and traded in Indonesia must be certified halal, no criminal or civil sanctions

are regulated in legal products, such as revocation of business licenses or other sanctions. From the aspect of bias, 46% percent of respondents think that all certification policies do not answer the needs of SMEs. Some SMIs consider that other substantial things are needed to support SMIs, such as capital assistance and marketing expansion. Regarding access, 36.8% of respondents stated they could not access the halal certification policy. The halal certification registration process is still quite challenging, and the procedure has not been adequately socialized. Simplifying the bureaucracy in the registration of halal certification and massive socialization of IKM actors need to be given to increase IKM awareness to certify their halal products.

References :

- Afronyati, L. (2014). Analisis ekonomi politik sertifikasi halal oleh Majelis Ulama Indonesia. *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)*, 18(1), 37–52.
- Akim, A., Konety, N., Purnama, C., & Korina, L. C. (2019). The shifting of halal certification system in Indonesia: from society-centric to state-centric. *MIMBAR: Jurnal Sosial Dan Pembangunan*, 35(1), 115-126.
- Badi, A. S. (2019). Halal Industry Influence On State Gdp-Oic Countries In The Asian Region In 2013-2016. *Airlangga International Journal of Islamic Economics and Finance*, 1(1), 37–53.
- Baumol, W. J., & Wolff, E. N. (1994). A key role for input-output analysis in policy design. *Regional Science and Urban Economics*, 24(1), 93–113.
- Bonne, K., & Verbeke, W. (2006). Muslim consumer's motivations towards meat consumption in Belgium: qualitative exploratory insights from means-end chain analysis. *Anthropology of Food*, 5.
- Ebert, J. F., Huibers, L., Christensen, B., & Christensen, M. B. (2018). or web-based questionnaire invitations as a method for data collection: cross-sectional comparative study of differences in response rate, completeness of data, and financial cost. *Journal of medical Internet research*, 20(1), e24.
- Emilson, N. H., Warka, M., & Nasution, K. (2021). Regulation of food product labelling in Indonesia. *Techmium Soc. Sci. J.*, 24, 261.
- Faridah, H. D. (2019). Halal certification in Indonesia; history, development, and implementation. *Journal of Halal Product and Research*, 2(2), 68.
- Haleem, A., & Khan, M. I. (2017). Towards successful adoption of Halal logistics and its implications for the stakeholders. *British Food Journal*, 119(7), 1592–1605.
- Johan, E. (2018). New challenges in asean regional market: International trade framework on halal standard. *Jurnal Dinamika Hukum*, 18(1), 93–102.
- Kusumastuti, R. D., & Rachmawati, R. (2017). Motives and challenges of small businesses for halal certification: the case of Indonesia. *World Journal of Social Sciences*, 7(1), 136-146.
- Monoarfa, H., Juliana, J., Setiawan, R., & Abu Karim, R. (2023). The influences of Islamic retail mix approach on purchase decisions. *Journal of Islamic Marketing*, 14(1), 236-249.
- Muhammad, M. (2020). Challenges and Opportunities for Implementing Mandatory Halal Certification (Study on Implementation of Law No. 33 of 2014 and PP No. 31 of 2019). *Journal of Islamic Economics and Business*, 2(1), 1–26.
- Mulyono, A., & Hidayat, Y. R. (2022). IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SERTIFIKASI HALAL DI INDONESIA. *Res Publica: Journal of Social Policy Issues*, 1(1), 1-10.

Othmana, A., & Tahirb, P. R. (2019). A conceptual framework on moderating effect of frontline service employees on factors leading to strong branding of small Islamic banks. *International Journal of Innovation, Creativity and Change. Faculty of Business and Management, DRB-Hicom University of Automotive Malaysia (DRB-HICOM U), Malaysia: Primrose Hall Publishing Group*, 7(3), 173-185.

Purwanto, EA, & Sulistyastuti, D. (2012). *Public Policy Implementation - Concepts and Applications in Indonesia*. Java Media.

Puspaningtyas, L. (2022, Maret 31). Indonesia Pertahankan Posisi Keempat dalam SGIE 2022 [web page]. Retrieved from <https://ekonomi.republika.co.id/berita//r9lzfj457/indonesia-pertahankan-posisi-keempat-dalam-sgie-2022?>

Puspaningtyas, M. (2021). Is halal certificate socialization effective in increasing the number of MSMEs in the food sector to register for halal certificates?. In *Halal Development: Trends, Opportunities and Challenges* (pp. 69-74). Routledge.

Rachman, N. (2014). Performance Measurement of Poverty Reduction Policy Implementation in Brayut Tourism Village. *Journal of Policy and Public Administration*, 18(2), 147–160.

Rahman, F. (2017). Peran Modal Manusia Dan Modal Investasi Terhadap Nilai Produksi Industri Kecil Di Kota Pekanbaru. *Jurnal Benefita*, 2(1), 1–9.

Septiani, D., & Ridwan, A. A. (2020). The effects of halal certification and halal awareness on purchase intention of halal food products in Indonesia. *Indonesian Journal of Halal Research*, 2(2), 55–60.

Sodeman. (2018). Halal Certification of Food Products as Protection of Muslim Consumers: Studies at the Institute for the Assessment of Food, Drugs, and Cosmetics-Indonesian Ulema Council Southeast Sulawesi. *Li Falab Journal of Islamic Economics and Business Studies*, 3(1).

Solihin, K. (2020). Policy Analysis of Halal Product Certification in the Perspective of Protection for the Benefit of the People. *Islamic Review: Journal of Islamic Research and Studies*, 9(1).

Soon, J. M., Chandia, M., & Mac Regenstein, J. (2017). Halal integrity in the food supply chain. *British Food Journal*, 119(1), 39–51.

Wandira, A., & Rahman, T. (2021, December). Islamic Branding, Viral Marketing, Online Consumer Review, and Purchasing Decision: The Mediating Role of Purchase Intention. In *Annual International Conference on Islamic Economics and Business (AICIEB)* (Vol. 1, pp. 323-337).

Wilson, J. A. J. (2014). The halal phenomenon: an extension or a new paradigm? *Social Business*, 4(3), 255–271.

Wilson, J. A. J., & Liu, J. (2010). Shaping the halal into a brand? *Journal of Islamic Marketing*, 1(2), 107–123.

Wilson, J. A. J., & Liu, J. (2011). The challenges of Islamic branding: navigating emotions and halal. *Journal of Islamic Marketing*, 2(1), 28–42.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, modern building with a prominent white statue in the foreground. The statue is a seated female figure, possibly representing a personification of justice or law, holding a scroll. The building behind it has a distinctive architectural style with a large, curved, cantilevered section. The sky is blue with scattered white clouds. In the bottom foreground, there is a bed of pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Performance analysis of the regional people's representative board of Bengkulu city for the 2019-2024 period in making regional regulations

Hilda Distia Puspita

Alfitri Alfitri

Slamet Widodo

Andy Alfatih

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Performance analysis of the regional people's representative board of Bengkulu city for the 2019-2024 period in making regional regulations*

Hilda Distia Puspita**

Alfitri Alfitri***

Slamet Widodo****

Andy Alfatih*****

Abstract

The aim of this research is to analyze the performance of the Bengkulu metropolitan city DPRD for the 2019-2024 period as a whole in making regional regulations. The information series method used in this research is a qualitative technique with qualitative research techniques. The research results are explained descriptively and analytically. The techniques used are observation, interviews and documentation. This review uses 8 performance indicators taken from several elements of 3 theories of professional opinion and then mixed into indicators for this review. They also examined 10 related informants. There are 7 members of the metropolitan city DPRD, 1 chairman of the metropolitan city DPRD, and 2 people from the metropolitan city DPRD office/Secretariat. The research was carried out at the Bengkulu City DPRD office, party offices and several other public places. The observation time starts from the beginning of the statement, namely December 2020.

Keywords: Analysis, Performance, City DPRD, Regional Regulation

Introduction

Chandler and Plano in Harban (2016), say that Public administration is a procedure in which public resources and personnel are prepared and coordinated to formulate, put into effect, and manage choices in public coverage. Chandler & Plano explained that public administration is an art and technology geared toward dealing with "public affairs" and wearing out numerous assigned responsibilities. Public administration is a scientific subject with objectives to remedy public problems via improvements, especially in the fields of corporations, human assets, and finance.

While in Sirajuddin (2016), Autonomy comes from the phrases *autos* and *nomos*. The primary phrase manner 'on my own at the same time as the second one-word method 'command' so that autonomy manner self-governing.

Because the researcher will talk about the nearby government apparatus, and its method also discusses decentralization. Decentralization is constan-

* Recebido em 00/00/0000
Aprovado em 00/00/0000

tly related to unbiased or self-reliant popularity, so any talk about decentralization uses itself manner talking approximately autonomy.

With a purpose to provide wider space for regions to regulate and control the lives of their citizens, as a way to create a balance among synergistic national interests and nonetheless take note of situations, peculiarities, and nearby know-how inside the management of government as an entire, the valuable authorities in forming guidelines ought to be aware of neighborhood understanding. And vice versa, whilst forming regional policies inside the shape of regional policies or different rules, countrywide interests have to additionally be taken into consideration. The vicinity as a criminal community unit that has autonomy has the authority to modify and manipulate its very own area in keeping with the aspirations and hobbies of the community as long as it does now not conflict with the countrywide legal order and the public interest.

In Tjahjo (2017), the motive of regional autonomy is large as a manifestation of decentralization which has given authority to areas to modify and control their very own Authorities affairs given via the important government to regions, the motive being that the nearby authorities are greater privy to the situations and conditions of their areas.

Article 1 paragraph (1) of the 1945 constitution of the Republic of Indonesia states that: The state of Indonesia is a unitary country within the shape of a Republic. This provision stipulates that the Republic of Indonesia shall no longer be fashioned as a federation, but instead as a unitary country framework. Therefore, the place has the authority to alter and manipulate its household without being separated from the body of the unitary state.

As a regional authority, collectively local heads including governors, mayors, and their body of workers run the authorities, whilst the DPRD or the regional human beings consultant Council will supervise and control the walking of the government inside the areas, administering authorities is assisted by using local apparatus, and together with regional heads draft nearby policies.

Regulation quantity 32 of 2004 concerning nearby government in Article I letter (d) states “nearby government is the organizer of autonomous regional government by using the nearby government and DPRD in step with the precept of Decentralization”. So the regional government is not the Regent/Mayor with the DPRD however is now the position of the Regent/Mayor as the regional executive Board and the DPRD as a local Legislative body which has a robust feature in growing the vision and challenge of the local government in addition to a way for the people to perform supervision (Social control). On the strolling of government (regional government Board) by using the people’s representative body (nearby Legislative body). In carrying out its characteristic as a local Legislative frame, the DPRD has an identical position and is a regional partner. In the meantime, in going for walks as a nearby consultant frame, the DPRD has the proper to maintain the local Head responsible, as conveyed using Wasistiono (2001) which states that: “The DPRD’s function is implicitly better than that of the local head. However, this higher position is not accomplished each day”.

As a public provider issuer or imparting services to the humans, the government along with local heads which includes the Governor, Mayor, DPRD, or regional people’s consultant Council, as well as nearby apparatus, is needed to hold to provide the high-quality provider for the network. The achievement of an employer can’t be separated from its people, in this example DPRD as a legislator is required to have ethics and morals in supplying public services, with a purpose to offer the best carrier for the community.

In step with guys PAN in Abner H.B (2008), the government in providing public services nonetheless has many shortcomings, so after being viewed in terms of high quality, it is miles still a ways from what the network expects. That is indicated by way of the emergence of numerous public proceedings thru the mass media. If this condition isn’t answered by using the government, it’ll create an unfavorable image of the government itself. Given that the main characteristic of the authorities is to serve the network, the authorities desire to retain to enhance the high-quality of public services.

meanwhile, in line with Thoha in Abner H.B (2008) the present-day circumstance of society has passed off a dynamic development, the level of community lifestyles is getting higher, which is an indication of the empowering skills via the community. This means humans are increasingly aware of what are their rights and duties as citizens in living in society, kingdom, and kingdom. Humans are becoming bolder to publish their demands, desires, and aspirations to the government. Society is increasing the number of crucial and greater bravery to work out control over what's being completed using the government.

The local people's consultant Council is a regional human beings consultant organization this is domiciled as a detail of nearby authorities organizers that have roles and responsibilities in figuring out performance, effectiveness, productivity, and accountability of regional authorities administration via the implementation of the rights, responsibilities, responsibilities, authorities, and features of the local human beings' consultant Council according with the provisions of the legislation.

The generation of regional autonomy like the modern-day DPRD has a completely huge position and function inside the implementation of government at the nearby stage. This is due to the fact the DPRD has the proper initiative to shape a local law (Local Regulation). That is by its function as a legislative body, whilst the DPRD turns into the incarnation of the people, the right to the initiative may be very appropriate. Therefore, in principle, the nearby law is the embodiment of the need or will of human beings (Sirajuddin et al, 2006).

This research will recognition on the performance of the Bengkulu city DPRD in making regional regulations for 2019-2024, to offer evaluations for enhancing future performance, which is predicted to have an impact on enhancing better public services for the network.

There are three reasons for selecting the title and research problem. The 3 motives are:

1. The number of regulations made continues to be no longer comparable
2. The variety of local rules at the initiative of the Bengkulu city DPRD continues to be lacking
3. Some guidelines might be still debatable these 3 motives could be described in element separately as under.

The number of nearby regulations produced is small

The Bengkulu town regional regulation is a prison product this is binding and applies to all of us in Bengkulu town. The dearth of regional policies produced with the aid of the Bengkulu town DPRD is also an illustration of issues for the Bengkulu city DPRD. The subsequent is a desk of the quantity of Bengkulu metropolis regulation/regulation products that have been produced for 2019-2020.

Table 1 - Bengkulu city and Jogjakarta local regulations from 2017-2021

Year	Bengkulu City		Yogyakarta City	
	Category	Number of Legal Products	Category	Number of Legal Products
2017	Local Regulation	14	Local Regulation	12
2018	Local Regulation	5	Local Regulation	18
2019	Local Regulation	5	Local Regulation	10
2020	Local Regulation	7	Local Regulation	12
2021	Local Regulation	10	Local Regulation	14
	Total	41	Total	66

Source: *National Legal Documentation and Information Network*, jdih.bengkulukota.go.id and jdih.jogjakota.go.id

The number of regional DPRD initiatives in Bengkulu City is small

In terms of sporting out its duties to make Bengkulu metropolis regional policies, the DPRD has the proper initiative or the proper to post a draft Bengkulu town local regulation. The range of nearby guidelines produced via using incentive rights is still no longer maximized, primarily based on what Kusmito stated in a research interview conducted via Saputra (2021), that, “In 2019 - 2020 there are 8 initiative rights which have been proposed through the councils in consisting of discussing the management of conventional markets, changing names for city Civil Registration Populations, Draft local rules regarding PDAM names, Draft nearby rules regarding RT/RW and others”. However, also stated by using Kusmito all are inside the manner of dialog and features now not been made into regional rules.

Table 2 - Of the Draft Regional Regulations on the Initiatives of the Bengkulu City and Yogyakarta City DPRD 2019-2020

No	Bengkulu City		Yogyakarta City	
	Draft Regional Regulation	Status	Draft Regional Regulation	Status
1.	Traditional market management	In Discussion	Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	Set
2.	Change of name for City Civil Registry Resident	In Discussion	Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum	Set
3.	Name PDAM	In Discussion	Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 tahun 2019 tentang Pemajuan, Perlindungan, dan Pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas	Set
4.	About RT/RW	In Discussion	Pembangunan Ketahanan Keluarga	In Discussion

Source: Saputra's research (2019) for Bengkulu City and Rizky's research (2021) for Yogyakarta City

The trendy statistics in keeping with the top of the Bengkulu city regional Secretariat in a research interview performed via Saputra (2021), he said that from 2014 to 2020 there were eight Bengkulu city regional guidelines shaped based on the initiative of the Bengkulu city DPRD, particularly: “local law number four of 2014 concerning Implementation lodging business, local law number 4 of 2016 concerning the Welfare of the aged, local regulation wide variety 2 of 2017 regarding the Implementation of disaster management, nearby law wide variety 3 of 2017 regarding the availability of distinct breastfeeding, nearby law quantity 5 of 2017 regarding the availability of criminal help to the community the negative, management of inexperienced open spaces in 2017, regional regulation variety 6 of 2017 regarding economic and administrative rights of leaders and individuals of the Bengkulu city DPRD, and local regulation range 30 of 2018 concerning company social and environmental duty.

Table 1 - Range of Bengkulu town local rules based totally on DPRD Initiative Rights

No	Local Regulation	Pemrakarsa	Description
1	Regional Regulation Number 4 of 2014 concerning the Organization of the Housing Business	DPRD	Done
2	Regional Regulation Number 4 of 2016 concerning Elderly Welfare	DPRD	Done
3	Regional Regulation Number 2 of 2017 concerning Disaster Management	DPRD	Done
4	Regional Regulation Number 3 of 2017 concerning the Provision of Exclusive Milk	DPRD	Done
5	Regional Regulation Number 5 of 2017 concerning Aid for the Poor	DPRD	Done
6	Regional Regulation Number 11 of 2017 concerning the Management of Green Open Space	DPRD	Done
7	Regional Regulation Number 6 of 2017 concerning Financial and Administrative Rights for the Leaders and Members of the Bengkulu City DPRD	DPRD	Done
8	Regional Regulation Number 30 of 2018 concerning Management and Corporate Social and Environmental Responsibility.	DPRD	Done

Source: Bengkulu City Secretary in 2021, in Saputra 2021

Controversial Local Regulations

On Monday, December 13, 2021, a plenary assembly became held. In the outcomes of the plenary meeting, all individuals of the DPRD gift stated that they agreed that the 8 Draft town government policies were upgraded to turn out to be regional policies (in Toebari, 2021). Of the 8 Draft metropolis Authorities policies, the Draft local law concerning amendments to nearby regulation variety 5 of 2013 concerning Rural and concrete Land and Building Tax (PBB-P2) changed into authorized for adjustment. The adjustment referred to is the Mayor's regulation wide variety 43 of 2019 Bengkulu city.

Parent regulation range 43 of 2019 regarding the classification of fundamental Values of Land and buildings as the basis for the Imposition of duties on the acquisition of Rights on Land and buildings formerly precipitated controversy, because it changed into taken into consideration to increase the income value of Tax items (NJOP) which might later burden the network.

The chairman of the nearby regulation Formation employer of the Bengkulu town DPRD, once said that the revised nearby regulation might stabilize the contents of the mother or father regulation number forty-three of 2019. In it, the basis for calculating the imposition of BPHTB might be written.

This revision of the local law was protested by using the head of the Bengkulu local management association for Land Deed Makers (IPPAT). Because it is taken into consideration that the revision of this regional law is incorrect of course. Revising the regional regulation will simplest prolong the legislative procedure for the imposition of BPHTB due to the fact the revision of regional regulation number 5 of 2013 regarding PBB additionally requires a revision of local law variety 6 of 2011 concerning BPHTB.

The determination of the value of the assessment and resolution of the sales cost of Tax items (NJOP) such as the determination of PBB primarily based on the provisions of the Minister of Finance law number 208 of 2018 is said to have observed the provisions regarding the mapping of the Land value sector (ZNT) issued by the Ministry of ATR/BPN along with the listing of building issue prices (DBKB).) while this

provision regarding ZNT can be regulated more maximally within the revision of the regional regulation of BPHTB. In any other case, it will create confusion in determining the calculation of BPHTB due to the fact the assessment isn't in sync with the provisions on the ZNT mapping. (A. Ferraro, 2022).

Formerly, the Bengkulu city DPRD nearby law employer reminded the metropolis government now not to burden humans in regards to the modification to nearby regulation range five of 2013 concerning Rural and concrete Land and Building Tax (PBB-P2). This became found out in a discussion meeting at the revision of the nearby law performed by way of the local regulatory authorities enterprise and the Bengkulu city local legislation group, Tuesday thirteen September 2021 (Bengkulu human beings, 2022), however ultimately the Bengkulu town DPRD also permitted the draft of the metropolis government regional law to boom to neighborhood law.

But, on Thursday, January thirteen, 2022, the Governor of Bengkulu revoked the father or mother regulation wide variety forty-three of 2019. This was regarded all through the Synchronization and Coordination meeting of the Governor's role as the representative of the principal authorities led via the nearby Secretary, inside the III floor Meeting Room of the Bengkulu Governor's workplace (Fhd Bengkulu Provincial Government, 2022).

How is the DPRD of Bengkulu town responding to choices from the center, nearby government, and additionally the aspirations of the network in various issues that rise in the town of Bengkulu? Beginning from accepting people's aspirations to making, designing, monitoring, and accepting proposed guidelines. So the researcher formulates the study's trouble as follows: How is the overall performance of the Bengkulu city DPRD in making nearby policies?

The Institute of kingdom management of the Republic of Indonesia abbreviated as LAN-RI (1999:3), formulating overall performance is an outline of the level of success of the implementation of a hobby, application, coverage in realizing the dreams, targets, task, and imaginative and prescient of the agency. The overall performance idea put forward by LAN-RI is extra directed to the overall performance reference of a public business enterprise that is pretty applicable according to the strategy of an agency, particularly the mission and different visions to be completed. (In Harbani. P, 2016).

Know-how the enterprise in keeping with James D. Mooney is all kinds of each affiliation of human beings to reap a commonplace intention. In keeping with John D. Millet, the business enterprise is a structural framework in which the work of numerous people is organized to comprehend a commonplace intention. According to Weigh Waldo, the organization is in the shape of authorities and conducts the courting among humans in an administrative machine. In this examination, the enterprise a way to be studied is the Bengkulu city house of Representatives, as one of the Authority's organizations on the local degree (in Syafie, 2016).

The performance of the DPRD of East Lombok Regency in the process of drafting Regional Regulations has not gone well, because 5 aspects are used in the field for analysis (Wildiani, H. 2021).

To determine the overall performance dimension of the Bengkulu town nearby residence of Representatives business enterprise for the 2019-2024 period in making nearby policies, Bureaucratic Organizational overall performance indicators are wished. Some of the Bureaucratic Organizational overall performance signs are as follows:

Organizational performance indicators in keeping with LAN-RI The willpower of overall performance signs is in line with LAN-RI, that's a manner of identifying and classifying overall performance indicators through a system of gathering and dealing with information or data to determine the overall performance of activities, packages, and/or rules. The willpower of performance signs ought to be primarily based on inputs, outputs, effects, advantages, and influences. As a result, the overall performance signs may be used

to evaluate: (1) the starting stage, (2) the implementation degree, and (3) the degree after the activity is completed and functioning.

As for the matters that need to be considered in determining overall performance signs, specifically: (1) particular and clear, (2) can be measured objectively both qualitatively and quantitatively, (3) can show the fulfillment of outputs, results, blessings and affects, (4) must be flexible and sensitive sufficient to trade, and (5) effective, this is, statistics can be accrued, processed and analyzed successfully and successfully.

Organizational Performance Indicators According to Robbins, In line with Robbin's (2016: 260) performance, signs are tools to measure the quantity to which employee overall performance is completed. The subsequent are a few signs to degree worker performance: (1) nice of work; (2) amount; (3) Punctuality; (4) Effectiveness; (5) Independence.

The performance of participants of the central Bengkulu Regency DPRD in wearing out the function of supervising local regulations via established mechanisms, namely via painting conferences, going to the field to check to monitor gadgets, and synchronizing making plans documents and implementation files. Supervision carried out with the aid of participants of the relevant Bengkulu Regency DPRD changed into accomplished after the exit coverage. The form of local regulation supervision carried out by participants of the imperative Bengkulu Regency DPRD is to without delay monitor the sector, concentrate on community entry, and listen together to carry out the supervisory function of existing policies. The barriers confronted by way of DPRD individuals in wearing out their supervisory capabilities are the topography of central Bengkulu which is hard to reach, technical constraints, lack of transparency, and openness of the nearby authorities. (Hardi, H., Saputra, H., & Asnawati, A. 2018).

DPRD, part of the local government, has legislative, budgetary, and supervisory features. The DPRD's duties normatively talk to the reflection of democratic life in nearby government today as a medium of cheek and balance. However, is it viable for the DPRD to be effective in wearing out its supervisory obligations and functions, thinking that it's miles a part of the regional authorities? To answer these troubles, it is vital to behavior felony research with a normative felony method supported through information inside the shape of policies, felony ideas, and critiques from leading pupils. (Santoso, M. A. 2011).

The DPRD's supervisory role ambitions to make sure that all public regulations associated with the financial cycle are implemented according to applicable legal guidelines and policies and are orientated toward public priorities. Amid the Covid-19 outbreak, budgeting and budget management now do not go through the dialogue mechanism in the DPRD this is usually finished. This is due to the fact the regulation instead of a law (Peru) for coping with the Corona Virus makes the nearby government (Pemda) the authority to adjust the budget at will. To make sure, the capacity for misuse of the country's finances in dealing with the Covid-19 outbreak is susceptible to occur. (Taufiqurrahman, M., Wong Chun Sen, 2020).

The implementation of supervision over the implementation of the APBD of Sleman Regency is carried out by (1) determining the equipment, (2) direct supervision of programs in the field to find out whether there are deviations, (3) Absorbing aspirations with the community whether during recess or not, (4) evaluating executive budget accountability report; (5) Budget monitoring as an evaluation of funded programs, and (6) Actively involved in regional budget discussions and synchronization and correlation of the previous budget year and evaluation of program results/achievements/performance as service-related programs. (Tunggal, Alfine. 2013).

The Palu metropolis regional people's consultant Council, as a companion of the nearby authorities in carrying out development, needs to have a good overall performance in sporting out its responsibilities, one all that's making local regulations. (Ishak, 2013).

The implementation of the legislative features of the DPRD, inclusive of: a. DPRD performance in the mechanism for drafting nearby policies (Perda), b. variety of proposed nearby policies, c. nearby policies on

government and legislative projects, d. Perda ordinary and rejected, e. elements influencing the performance of DPRD in making local regulations (Perda). (Dominggus, Idhan. 2017).

Research methods

This research uses a qualitative research method design. According to Bogdan and Taylor, qualitative methodology is a research procedure that produces descriptive data in the form of written or spoken words from people and observed behavior. This approach is directed at the background and individual in a holistic (whole) manner. So in this case it is not permissible to isolate individuals or organizations into variables or hypotheses, but it is necessary to view them as part of a whole (Moleong, 2006:3).

The data sources for this research are 7 members of the City DPRD, Chair of the Bengkulu City DPRD, Head of the Secretariat of the Bengkulu City DPRD, Head of the legal sector of the Bengkulu City Government, a total of 10 people. They will be conducted in-depth interviews. To obtain information and data in the form of sentences and real images, in this research the researcher used a qualitative method with a descriptive research type. The qualitative method is a process of searching for data to understand social problems that is based on comprehensive research, formed by words, and obtained from natural situations. This research has a qualitative approach, which aims to find out how the Bengkulu City DPRD performs for the 2019-2024 period in forming regional regulations which will be analyzed according to qualitative research methods, taking into account a number of data that will be obtained in the field.

The author used a qualitative research method design because the researcher wanted to describe the quality of the performance and achievements of the Bengkulu City DPRD in making laws. Research was carried out by means of observation, interviews and documentation, primary and secondary data sources.

Researchers searched for secondary data through supporting data and reports as well as supporting theories. Then search for primary data by directly observing the subjects and objects studied, conducting in-depth interviews, collecting data including primary data. Researchers document the results of observations as data. Then look for documents that are related and can support the research being carried out. The results of the observations, interviews and documentation were then presented by the researcher and developed in written form and discussed with the theory used.

The research focus in this study is: 1) Determining the research focus can limit the study, in this case the focus will limit the field of inquiry, research does not need to go here and there to look for the subject because it is limited by the focus. 2) Determining focus also functions to fulfill the inclusion-exclusion criteria or inclusion-exclusion criteria for information newly obtained in the field.

Data collection carried out in this research was observation, interviews, documentation, visual material methods and online data search methods. The existing data was analyzed using words and sentences to obtain maximum results in accordance with the research objectives, namely to analyze the performance of the Bengkulu City People's Representative Council for the 2019-2024 period in making Regional Regulations.

Results and discussion

Researchers will provide an explanation of the research results and discussions that have been carried out by researchers when conducting research about. Analysis of the Performance of the Bengkulu City Regional People's Representative Council for the 2019-2024 Period in Making Regional Regulations. The

explanation given is an explanation of the existing problem formulation. The results of this research are as follows:

1. Productivitas

1.1 Efficiency

a. Human Resources

Based on the human resources possessed by members of the Bengkulu City DPRD for the 2019-2024 period, the following data was obtained:

Level of education	No	Name	Major
SMA	1.	HERI MANTO	-
	2.	INDRA SUKMA	-
	3.	BUSTARI NURDIN	-
	4.	SASMAN JANILIS	-
	5.	WAWAN PB	-
	6.	MELA MARLIETA	-
SMA % = $6/35 \times 100 = 17,14 \%$			
Rounding : 17%			
Strata 1	1.	SUPRIANTO, S.IP	Political scientist
	2.	ARIYONO GUMAY, S.STP	Bachelor of Applied Science in Government
	3.	ELVIN YANUAR S, S.Sos	Bachelor of Social Affairs
	4.	ISWANDI RUSLAN, S.Sos	Bachelor of Social Affairs
	5.	SUDISMAN, S.Sos	Bachelor of Social Affairs
	6.	YANI SETIANINGSIH, S.Sos	Bachelor of Social Affairs
	7.	YUDI DARMAWANSYAH, S.Sos	Bachelor of Social Affairs
	8.	SUTARDI, SH	Bachelor of Law
	9.	RENI HERYANTI, SH	Bachelor of Law
	10.	MARDIANTI, SH.	Bachelor of Law
	11.	SOLIHIN ADNAN, S.H	Bachelor of Law
	12.	RONNY PL TOBING,SH	Bachelor of Law
	13.	BAIDARI CITRA DEWI, S.H.	Bachelor of Law
	14.	MURYADI, SH	Bachelor of Law
	15.	TEUKU ZULKARNAIN, SE	Bachelor of Economics
	16.	NUZULUDDIN, SE	Bachelor of Economics
	17.	MARLIADI, SE.	Bachelor of Economics
	18.	VINNA LEDY A, SE.	Bachelor of Economics
	19.	IMRAN HANAFI, SE	Bachelor of Economics
	20.	Hj. TRI HASTUTI, S.Pd	Bachelor of Education
	21.	PUDI HARTONO, S.Pd	Bachelor of Education
	22.	FATMAWATI, S.Ag	Bachelor of Religion
	23.	DEDI YANTO, S.Pt	Bachelor of Animal Husbandry

Level of education	No	Name	Major
Bachelor of Applied Science in Government = $1/35 \times 100 = 2,85\%$			
Bachelor of Social Affairs = $5/35 \times 100 = 14,28\%$			
Bachelor of Law = $7/35 \times 100 = 20\%$			
Bachelor of Economics = $5/35 \times 100 = 14,28\%$			
Bachelor of Education = $2/35 \times 100 = 5,71\%$			
Bachelor of Religion = $1/35 \times 100 = 2,85\%$			
Bachelor of Animal Husbandry = $1/35 \times 100 = 2,85\%$			
Strata 1 % = $23/35 \times 100 = 65,71\%$			
Rounding : 66%			
Strata 2	1.	KUSMITO GUNAWAN, SH, MH	Bachelor of Laws, Master of Laws
	2.	RAHMAD MULYADI, MM	Master of Management
	3.	JAYA MARTA, MM	Master of Management
	4.	BAMBANG HERMANTO, MM	Master of Management
	5.	ALAMSYAH, M.TPd.	Master of Educational Technology
	6.	MARDENSI, S.Ag, M.Pd	Bachelor of Religion, Master of Education
Bachelor of Laws, Master of Laws = $1/35 \times 100 = 2,85\%$			
Master of Management = $3/35 \times 100 = 8,57\%$			
Master of Educational Technology = $1/35 \times 100 = 2,85\%$			
Bachelor of Religion, Master of Education = $1/35 \times 100 = 2,85\%$			
Strata 2 % = $6/35 \times 100 = 17,3\%$			
Rounding : 17%			
Total: 100%			

2 Technology

The Secretary of the Bengkulu City DPRD said that the DPRD Secretariat had prepared 4 rooms equipped with audio-visual and network equipment to facilitate the online Plenary Meeting process. The 4 rooms will be occupied by DPRD Leaders and Members as well as the DPRD Expert Team. Meanwhile, the Chairman of the Bengkulu City DPRD emphasized that in the midst of the Covid-19 pandemic, the duties and functions of the DPRD's authority must continue to run well. "Because they have supervisory, budget and legislative duties, even in the context of the corona virus pandemic," he concluded.

3 Technical guidance

The Bengkulu City DPRD Secretariat has prepared a budget of around IDR 175 million for Technical Guidance (Bimtek) for 35 elected council members for the 2019-2024 period. The implementation of this technical guidance is scheduled for September 30 – October 3 2019. "The implementation of Bimtek already has a budget item, around IDR 5 million per council member," said the Acting City Secretary (Plt),

yesterday (11/9). Bimtek or education and training (Diklat) is carried out only once, and follows the schedule of the Provincial Government because it is carried out simultaneously. “For the location, we will see the invitation from the province, but the place is in a hotel, and it will only be done once,” he explained. For your information, this Technical Guidance for DPRD members is an educational and training activity related to DPRD duties with the aim of increasing the knowledge, insight and skills of DPRD members and DPRD Secretariat members in order to increase professional and competent performance within the DPRD and regional government. In general, there are at least 15 materials that board members must study so they don’t make mistakes at work. This material includes procedures for preparation and management as well as the financial accounting process for the DPRD and the DPRD Secretariat. Then, the role of Banmus, Balegda, and the Honorary Body in improving the performance of the DPRD, orientation on managing recess funds for DPRD members, optimizing the duties and responsibilities of DPRD equipment, optimizing DPRD recesses & main ideas, training on optimizing the role of DPRD in planning and evaluating regional development performance, then optimize the role of the DPRD in budgeting and supervision as well as making regional regulations as well as optimizing the function and authority of the DPRD in the process of preparing and determining the APBD.

4 Funding

Organization’s funding sources

Bengkulu City Government funding is based on Bengkulu City APBD funds. Bengkulu City APBD projections for 2019 to 2023 are explained in the following table:

Table 4 - Bengkulu City APBD Projection 2019-2023 (Rupiah)

Description	Year				
	2019	2020	2021	2022	2023
Income	1.269.866.068.047	1.347327.898.198	1.429.514.899.988	1.516.175.308.887	1.609.234.943.729
PAD	192.409.769.035	204.146.764.946	216.599.717.607	229.812.300.382	243.830.850.705
Balancing Fund	1.016.746.142.989	1.078.767.657.711	1.144.572.484.831	1.214.391.406.406	1.288.469282.197
Others Legitimate income	60.710.156.023	64.413.475.541	68.342.697.549	72.511.602.099	76.934.809.827
Shopping	1.253.718.380.876	1.330.195.202.109	1.411.337.109.438	1.497.428.673.114	1.588.771.822.174
Indirect Shopping	573.034.908.566	607.990.037.989	645.077.430.306	684.427.153.555	726.177.209.922
Direct Shopping	680.683.472.310	722.205.164.120	766.259.679.132	813.001.519.559	862.594.612.252
Surplus/Defisit	16.147.687.171	17.132.696.088	18.177.790.550	19.286.635.773	20.463.120.555
Financing	-4.778.608.782	-5.070.103.918	-5.379.380.257	-5.707.522.452	-6.055.681.322
Acceptance of Financing	10.102.565.358	10.718.821.845	11.372.669.978	12.066.402.846	12.802453.420
Pengeluaran Pembiayaan	14.881.174.140	15.788.925.763	16.752.050.234	17.773.925.299	18.858.134.742

Source: Bengkulu City Financial Report 2013-2017, data processed by researchers.

Funds allocated through the Bengkulu City Government APBD for the Regional People’s Representative Council of Bengkulu City, and the Secretariat of the Regional People’s Representative Council of Bengkulu City

Funding for the DPRD Secretariat

The percentage level of regional regulations passed based on the Propemperda (Bappemperda), which was discussed by members of the Bengkulu City DPRD together with the executive, has only been reached 40.90% or 68.17% of the target of 60% based on the DPA for Amendments to the Secretariat of the Bengkulu City DPRD Number: 27/DPA/BPKAD/ 2020 on October 20 2020 Budget amounting to IDR 61,083,652,196.00. The amount of funds above is allocated for Indirect Expenditures for the DPRD Secretariat amounting to IDR 21,866,990,000.00 and Direct Expenditures for the DPRD Secretariat IDR 38,988,524,496.00. The indirect budget realization up to 31 December 2020 was IDR 19,996,954,803.00, and direct expenditure up to 31 December 2020 was IDR 36,639,452,710.00. The total budget realization up to 31 December 2020 was IDR 56,636,407,513.00.

Bengkulu City DPRD funding

Based on Bengkulu Mayor Regulation No. 31 of 2019 concerning Grouping of Bengkulu City Regional Financial Capabilities for the 2019 Fiscal Year and Determination of the Amount of Intensive Communication Allowances, Recess Allowances, Operational Funds for Leaders and Members of the Bengkulu City Regional People's Representative Council for the 2019 Fiscal Year;

1. CHAPTER I REGIONAL FINANCIAL CAPABILITY

Section 1

Determining the regional financial capacity of Bengkulu City for the 2019 Fiscal Year in the Medium Regional Financial Capability Group.

Section 2

The Medium Regional Financial Capability Group as referred to in Article 1 is determined based on the Total Realized Regional General Revenue for the 2017 Fiscal Year minus the Realized Total Expenditure for State Civil Service Employees for the 2017 Fiscal Year with the following calculation:

Realization of Regional General Revenue for Fiscal Year 2017:

Regional Original Income	: Rp. 130,889,503,849.39	2.
General Allocation Fund	: Rp. 671,384,345,000.00	3.
Profit Sharing Funds	: Rp. 27,923,370,612.00	4.
Amount	: Rp. 830,197,219,461.39	

Realization of Expenditures for Regional Civil Servants for Fiscal Year 2017:

Salary and Allowance Expenditures	: Rp. 453,843,992,384.67
Additional Income	: Rp. 30,901,016,097.29
Amount	: Rp. 484,745,008,481.96.

Bengkulu City Regional Financial Capability FY 2019:

= Realization of Regional General Income for Fiscal Year 2017 – Realization of Regional Civil Servant Expenditures for FY 2016

$$\begin{aligned} &= \text{Rp. } 830,197,219,461.39 - \text{Rp. } 484,745,008,481.96 \\ &= \text{Rp. } 345,452,210,979.43 \end{aligned}$$

2. CHAPTER II AMOUNT OF THE INTENSIVE COMMUNICATIONS ALLOWANCE OF THE REGIONAL REPRESENTATIVE COUNCIL OF BENGKULU CITY

Section 3

The Intensive Communication Allowance for Leaders and Members of the Bengkulu City Regional People's Representative Council is calculated based on the Regional Financial Capability of the Medium Group, with a formula of 5 (five) times the representation money for the Chairman of the Regional People's Representative Council.

The amount of the Intensive Communication Allowance as referred to in paragraph (1) is $5 \times \text{Rp. } 2,100,000.00 = \text{Rp. } 10,500,000.00$ (Ten million five hundred thousand rupiah) and paid monthly.

3. CHAPTER III RECESS BENEFITS FOR LEADERS AND MEMBERS OF REGIONAL REPRESENTATIVE COUNCIL

Section 4

The recess allowance for leaders and members of the Bengkulu City Regional People's Representative Council is calculated based on the Regional Financial Capability of the Medium Group, with a formula of 5 (five) times the representation money for the Chairman of the Regional People's Representative Council.

The amount of the Recess Allowance as referred to in paragraph (1) is $5 \times \text{Rp. } 2,100,000.00 = \text{Rp. } 10,500,000.00$ (Ten million five hundred thousand rupiah) and is paid every time the activity is recessed.

4. CHAPTER IV OPERATIONAL FUNDS FOR THE LEADER OF THE REGIONAL REPRESENTATIVE COUNCIL

Section 5

Operational funds for the Chairman of the Regional People's Representative Council of Bengkulu City are calculated based on the Regional Financial Capability of the Medium Group of Bengkulu City using the formula 4 times the representative money of the Chairman of the Regional People's Representative Council of Bengkulu City.

The amount of Operational Funds for the Chairman of the Regional People's Representative Council as referred to in paragraph (1) is $4 \times 2,100,000.00 = \text{Rp. } 8,400,000.00$ (Eight million four hundred thousand rupiah).

Section 6

Operational funds for the Deputy Chair of the Regional People's Representative Council of Bengkulu City are calculated based on the Regional Financial Capability of the Medium Group of Bengkulu City using the formula 2.5 times the representative money of the Deputy Chair of the Regional People's Representative Council of Bengkulu City.

The amount of Operational Funds for the Deputy Chair of the Regional People's Representative Council as referred to in paragraph (1) is $2.5 \times 1,680,000.00 = \text{Rp. } 4,200,000.00$ (Four million two hundred thousand rupiah).

Section 7

Providing operational funds as intended in article 5 is carried out every month with the following conditions:

80% (eighty percent) is given at once for all costs or is called a lump sum; and 20% (twenty percent) is given for other operational funding support.

1 Effectiveness

Vision, Mission, Targets of the Bengkulu City DPRD

An important key to the success of regional government administration is determined, among other things, by the ability of the Regional Government and the Regional People's Representative Council (DPRD) to carry out their duties and authority, a synergistic relationship between the two, central and regional relations, as well as constructive inter-regional relations. So it is important to know the policy direction of the Bengkulu City Government. Together with the City Government, the Bengkulu City DPRD will strive to realize the vision, mission and targets of the Bengkulu City Government.

In accordance with the mandate of Minister of Home Affairs Regulation Number 86 of 2017 concerning Procedures for Planning, Controlling and Evaluation of Regional Development, Procedures for Evaluation of Draft Regional Regulations concerning Regional Long-Term Development Plans and Regional Medium-Term Development Plans, as well as Procedures for Amendments to Regional Long-Term Development Plans, Regional Medium Term Development Plans, and Regional Government Work Plans. The RKPD is prepared based on the policy direction and main targets to be achieved at the next stage in the RPJPD. Therefore, for 2020 the planning process for the City of Bengkulu is based on the third development stage of the Regional Long Term Development Plan (RPJPD) for the City of Bengkulu for 2007-2027.

The main targets to be achieved in the third phase of the RPJMD of the 2007-2027 Bengkulu City RPJPD are as follows:

1. Increasing the competitiveness of the City and Bengkulu Human Resources (HR) competitively as well as continuing to increase technological knowledge capabilities,
2. Strengthening economic independence and regional competitiveness, and
3. Improving community welfare through increasing per capita income, reducing poverty and unemployment rates, improving health status and reducing community welfare. disparities in welfare between community groups.

Based on efforts to achieve these targets, the 2020 Bengkulu City RKPD contains the theme "realizing efficient use of various resources in regional development to improve community welfare" and this theme also adapts to the RKP theme "Increasing Human Resources for Quality Growth"

As a form of implementation of Government Regulation number 12 of 2019 concerning Regional Financial Management, Minister of Home Affairs Regulation number 70 of 2020 concerning Regional Government Information Systems and Minister of Home Affairs Regulation number 90 of 2019 concerning Classification, Codification and Regional Finance have been issued. Development Planning Nomenclature Then, in line with this, a circular letter from the Minister of Home Affairs number 130/736/SJ was issued regarding the Acceleration of Implementation of Regional Government Information Systems which instructed Regional Governments to carry out mapping of the nomenclature of programs and activities in the RPJMD in accordance with Minister of Home Affairs Regulation number 90 In 2019, the mapping results were used as a reference in preparing the RKPD.

2 Quality of Service

Level of Community Satisfaction

According to the mass media, there have been no complaints from the public against the Bengkulu City DPRD. Based on other public spaces such as recesses, inspections and hearings, it was found that public enthusiasm for having their aspirations heard is still quite high.

There are many complaints and problems that the public has complained to the Bengkulu City DPRD. Apart from the fact that the public needs to be heard, the public's need for the Bengkulu City DPRD indicates that public satisfaction is still quite high with the Bengkulu City DPRD.

3 Responsibility

Standard

The standard used by the Bengkulu City DPRD in making regional regulations is Bengkulu City Regional People's Representative Council Regulation No. 1 of 2019 concerning the Rules of Procedure of the Bengkulu City Regional People's Representative Council.

4 Responsiveness

a. Recess

The 2021 Second Recess activities which are scheduled from 25 to 27 September 2021 will be carried out by all Bengkulu City DPRD Members - totaling 35 (thirty five) people and divided based on the Electoral District (Dapil) of each Bengkulu City DPRD Member. Electoral District I Muara Bangkahulu, Teluk Segara and Sungai Serut Districts Electoral District II Selebar and Kampung Melayu Districts Electoral District III Gading Cempaka and Singaran Pati Districts Electoral District IV Ratu Agung and Ratu Samban Districts. The implementation is carried out in groups and individuals in sub-districts and sub-districts in Bengkulu City according to their respective Electoral Districts and accompanied by the Bengkulu City DPRD Secretariat, which is carried out with an Assignment Order.

It is hoped that the results of the Bengkulu City DPRD Recess activities can become recommendations to be followed up in Bengkulu City DPRD Commission meetings with related partners, especially in carrying out the function of forming Regional Regulations. budget and supervision

Incoming aspirations in the form of proposals for physical development and other activities are accommodated in the preparation of the Bengkulu City RKPD which then becomes material for the preparation of the APBD both in the preparation of the APBD for the next fiscal year and in changes to the APBD.

From the activities of the Second Recess in 2021, input/aspirations were obtained from the people in the electoral districts of each Bengkulu City DPRD Member from various aspects including Government, Development, Social Welfare, Security and Order, Education, Social Culture, Health and Hygiene. So that this Second Recess activity does not just become a formal activity, the results of the recess above must be "followed up by the Bengkulu City Government" so that they are useful in the development and welfare of the community, especially the people of Bengkulu City.

All community aspirations conveyed through meetings in each electoral district are accommodated and submitted to the regional government to be followed up based on authority and priority scale. "The recess aims to capture community aspirations so that development proposals are more optimal and felt directly by the community to improve better welfare.

From the proposals submitted by the community in accordance with the authority so that they can be budgeted through APBD funds. The Bengkulu City Government and their respective work units should be able to follow up with serious attention. So that the community feels that the programs proposed through

their representatives are truly realized and beneficial to the community, in order to achieve government programs that are effective and on target.

Community aspirations resulting from the recess received by DPRD members will be followed up as material for preparing the Bengkulu City RKPD and in general. The aspirations of the people from several Electoral Districts have been summarized in the DPRD Recess to become DPRD Principles of Thought and as input in the preparation of the Bengkulu City APBD based on applicable laws and regulations.

b. Check it out

1. Inspection and Gathering with Commission 1 of the Bengkulu City DPRD at the CCTV Monitoring Center

Monday morning (20/01) Commission 1 of the Bengkulu City DPRD carried out an inspection and gathering in the context of the CCTV Monitoring Center in Bengkulu City at the Bengkulu City Communication, Informatics and Encryption Service.

2. Inspection, Inspection, Chairman of the Bengkulu City DPRD Checks Preparations for Health Services at HD Hospital

To ensure that the people of Bengkulu City receive services that meet standards, Wednesday (18/3) morning, the Chairman of the Bengkulu City DPRD carried out unannounced inspections (Sidak) at a number of public service locations.

The places investigated included the Hope and Prayer Hospital (RSHD), the National Education Service, the Health Service (Dinkes) and entertainment venues such as malls in Bengkulu City. The chairman of the Bengkulu City DPRD said this activity was carried out to follow up on the mayor's appeal regarding anticipating the spread of Covid-19 (Coronavirus Disease 2019) in Bengkulu City.

"Following up on the mayor's appeal, we went to the field and visited the Health Service, Education Service, and hospitals in response to the appeal. We want to know from this appeal what the next steps are being taken, as at the Department of Education, currently school children are being closed, what are the next steps from the department. Was there any spraying or something? "For hospitals, what kind of readiness is there to deal with the spread of the virus," he said.

The City DPRD, he continued, is ready to support the steps taken by each department to tackle the spread of Covid-19. Such as the readiness of the Health Service to prepare hand sanitizer equipment in public places and services.

3. Inspection, Barendo City of Bengkulu Again Investigated by the Council

The Deputy Chair of the Bengkulu City DPRD together with members of the Bengkulu City DPRD today (21/07) carried out an inspection/inspection at the Bengkulu City Square (Barendo) Construction Site which is located around the At-Taqwa Mosque, Anggut Atas Village, Bengkulu City. In this inspection, the Council questioned the progress of the development of Beremndo (Alun-alun) in Bengkulu City.

4. Inspection, Commission 2 Inspection TWA Long Beach

Commission 2 of the Bengkulu City DPRD accompanied by the Deputy Chair of the Bengkulu City DPRD and the NGOs Gema Wasbi, Kanopi and Walhi Bengkulu this morning (16/07) carried out inspections and investigations at the construction site of the Ari Beach tourist area which is located in the Long Beach Bengkulu TWA.

The Chairman of Commission 2 said that this investigation was intended to collect detailed data and information, identify the problems that occurred and diagnose the main problems that occurred. Furthermore, Indra Sukma said that in the near future his party would gather related parties in a Hearing Meeting at the Bengkulu City DPRD.

5. Inspection, Commission 2 found that the quality of the road work was not good

Bengkulu City DPRD Commission 2 started 2021 by getting straight to work. This morning until this afternoon (04/01), Commission 2, led by the Chair of Commission 2, conducted a review of several Bengkulu City road improvement activities carried out in the previous fiscal year.

Some of the roads being reviewed are improvements to the 2-lane Padang Serai road and improvements to the Bangkahan road, Teluk Sepang sub-district. On the Padang Serai road section, Commission 2 found road work that was deemed not to meet the standards for road improvement work, such as poor asphalt quality and inappropriate asphalt thickness. In fact, the construction of the Package II road used West Java and Banten Bank loan funds worth IDR 38 billion.

b. Hearing and Meeting

1. Commission 2 Hearing with PLN

Commission 2 and Commission 3 of the Bengkulu City DPRD, Monday (06/07) held a Hearing Meeting with PT. PLN PERSERO BENGKULU following complaints from the people of Bengkulu City regarding the increase in electricity bills. This hearing was chaired by the Deputy Chair of the Bengkulu City DPRD.

2. Commission 2 Facilitates Hearings on Zone 2 Parking Zone Polemic

Commission II of the Bengkulu City DPRD today (07/07) facilitated a hearing and held a hearing in order to find a solution regarding the zone 2 parking lot conflict. The meeting was chaired by the Chairman of Commission II Indra Sukma Samosir and attended by the Head of the Transportation Department, the Head of Bapenda and the Parking Manager.

3. Discussing the Pagar Dewa Market, Commission II asks the City Government to prepare legal measures

Commission II of the Bengkulu City DPRD held a hearing with a number of Regional Apparatus Organizations (OPD) of the Bengkulu City Government, Tuesday, February 25 2020. The hearing was related to the parking issue at Pagar Dewa Market, where based on the decision of the Supreme Court (MA) parking management was restored to the Wijaya Bangun Cooperative.

Commission II assesses that the status of market management, including parking management, is still status quo, so that the Bangun Wijaya Cooperative cannot manage it before obtaining permission from the city government. Commission II also asked Assistant I, Head of Government and Legal Affairs to learn more about Pagar Dewa Market.

c. Sidak

1. Sidak dan Silaturahmi Komisi 1 DPRD Kota Bengkulu ke Monitoring Center CCTV

Senin pagi (20/01) Komisi 1 DPRD Kota Bengkulu melaksanakan Sidak dan Silaturahmi dalam rangka Monitoring Center CCTV di Kota Bengkulu ke Dinas Komunikasi, Informatik dan Persandian Kota Bengkulu.

2. Sidak, Sidak, Ketua DPRD Kota Bengkulu Periksa Persiapan Pelayanan Kesehatan di RS HD

Untuk memastikan masyarakat Kota Bengkulu mendapatkan pelayanan yang sesuai standar, Rabu (18/3) pagi, Ketua DPRD Kota Bengkulu, melakukan sidak inspeksi mendadak (Sidak) kesejumlah tempat pelayanan publik.

Tempat yang disidak antara lain, Rumah Sakit Harapan dan Doa (RSHD), Dinas Pendidikan Nasional, Dinas Kesehatan (Dinkes) serta tempat hiburan seperti mall di Kota Bengkulu. Ketua DPRD Kota Bengkulu mengatakan kegiatan ini dilakukan guna menindak lanjuti imbauan wali kota terkaitantisipasi penyebaran covid-19 (Coronavirus Disease 2019) di Kota Bengkulu.

“Menindak lanjuti imbauan walikota maka kita turun ke lapangan kita kunjungi Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, serta rumah sakit seperti apa menanggapi imbauan tersebut. Kita ingin mengetahui dari imbauan tersebut apa langkah selanjutnya yang diperbuat seperti di Dinas Pendidikan saat ini anak sekolah diliburkan apakah langkah selanjutnya dari dinas tersebut. Apakah ada penyemprotan atau apa. Untuk di rumah sakit seperti apa kesiapan dalam menghadapi penyebaran virus tersebut,” ungkapnya.

DPRD Kota, lanjutnya, siap mendukung langkah-langkah setiap dinas untuk menanggulangi penyebaran covid-19. Seperti kesiapan Dinas Kesehatan untuk menyiapkan alat pembersih tangan di tempat-tempat umum dan pelayanan.

3. Sidak, Barendo Kota Bengkulu Kembali Disidak Dewan

Wakil Ketua DPRD Kota Bengkulu bersama Anggota DPRD Kota Bengkulu hari ini (21/07) melakukan Sidak/Peninjauan di Lokasi Pembangunan Alun-alun (Berendo) Kota Bengkulu yang terletak di sekitar Mesjid At-Taqwa Kelurahan Anggut Atas Kota Bengkulu. Dalam Sidak ini Dewan mempertanyakan perkembangan pembangunan Beremndo (Alun-alun) Kota Bengkulu.

4. Sidak, Komisi 2 Sidak TWA Pantai panjang

Komisi 2 DPRD Kota Bengkulu didampingi Wakil Ketua DPRD Kota Bengkulu beserta LSM Gema Wasbi, Kanopi dan Walhi Bengkulu pagi tadi (16/07) melakukan sidak dan investigasi di lokasi pembangunan kawasan wisata Pantai Ari yang terletak di TWA Pantai Panjang Bengkulu.

Ketua Komisi 2 mengatakan investigasi ini dimaksudkan untuk mengumpulkan data dan informasi secara mendetail, mengidentifikasi permasalahan yang terjadi dan mendiagnosis permasalahan utama yang terjadi. Lebih lanjut, Indra Sukma mengatakan pihaknya dalam waktu dekat akan mengumpulkan pihak-pihak terkait dalam Rapat Dengar Pendapat di DPRD Kota Bengkulu.

5. Sidak, Komisi 2 temukan kualitas pengerjaan jalan tidak baik

Komisi 2 DPRD Kota Bengkulu mengawali tahun 2021 dengan langsung bekerja. Pagi hingga siang tadi (04/01), Komisi 2 yang dikomandoi Ketua Komisi 2 melakukan peninjauan terhadap beberapa kegiatan peningkatan ruas jalan Kota Bengkulu yang dilaksanakan pada tahun anggaran sebelumnya.

Beberapa ruas jalan yang ditinjau adalah peningkatan ruas jalan 2 jalur Padang Serai dan peningkatan ruas jalan Bangkahan kelurahan Teluk Sepang. Di ruas jalan Padang Serai, Komisi 2 menemukan pekerjaan jalan yang dinilai tidak sesuai standar pengerjaan peningkatan jalan, seperti kualitas aspal yang kurang baik dan ketebalan aspal yang tidak tepat. Padahal pengerjaan jalan paket II ini menggunakan dana pinjaman Bank Jabar dan Banten senilai Rp 38 Miliar.

d. Hearing dan Pertemuan

1. Komisi 2 Hearing dengan PLN

Komisi 2 dan Komisi 3 DPRD Kota Bengkulu, Senin (06/07) menggelar Rapat Dengar Pendapat bersama ga PT. PLN PERSERO BENGKULU menyusul adanya Pengaduan Masyarakat Kota Bengkulu terkait dengan kenaikan tagihan listrik. Rapat dengar pendapat ini dipimpin oleh Wakil Ketua DPRD Kota Bengkulu.

2. Komisi 2 Fasilitas Audiensi Polemik Zona Parkir Zona 2

Komisi II DPRD Kota Bengkulu hari ini (07/07) memfasilitasi Audiensi dan Menggelar Rapat Dengar Pendapat dalam rangka mencari solusi terkait konflik lahan parkir zona 2. Rapat dipimpin Ketua Komisi II Indra Sukma Samosir dan dihadiri oleh Kadis Perhubungan, Kepala Bapenda dan Pengelola Parkir.

3. Bahas Pasar Pagar Dewa, Komisi II Minta Pemkot Siapkan Upaya Hukum

Komisi II DPRD Kota Bengkulu menggelar rapat dengar pendapat atau hearing dengan sejumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Pemerintah Kota Bengkulu, Selasa, 25 Februari 2020. Hearing terkait

persoalan parkir di Pasar Pagar Dewa, di mana berdasarkan putusan Mahkamah Agung (MA) pengelolaan parkir dikembalikan ke Koperasi Bangun Wijaya.

Komisi II menilai status pengelolaan pasar termasuk pengelolaan parkir masih status quo, sehingga Koperasi Bangun Wijaya belum bisa mengelolanya sebelum mendapat izin dari pemkot. Komisi II juga meminta Asisten I, Kabag Pemerintahan dan Hukum untuk mempelajari lebih lanjut perihal Pasar Pagar Dewa.

5 Accountability

Chairman of the Bengkulu City DPRD Suprianto Suprianto accompanied by Deputy Chairman I Marliadi Donga Mark and Deputy Chairman II Alamsyah Alamsyah M TPD opened the plenary meeting with the main agenda of conveying the General Views of the Bengkulu City DPRD Fractions regarding the Introduction of the Bengkulu Mayor's Financial Note on the Bengkulu City RAPBD for Fiscal Year 2022.

In this meeting, Suprianto invited each faction to convey and submit a report on their faction's general views, starting from the PAN faction which was read by Kusmito Gunawan, the Gerindra faction which was read by Fatmawati Hamtiani, the PKS faction which was read by H. Muryadi M Rejab, the Golkar Party faction. read by Sutardi Aba Ku, Democratic Party Faction read by Elvin Yanuar S, Hanura Party Faction read by Bambang Hermanto Bams Ha, Nasdem Party Faction read by Hj. Baidari Citra Dewi, the PKB Faction read by Jaya Marta Dang Jhon, and the United Struggle Faction read by H. Ariyono Gumay.

In general, the general view of the DPRD factions emphasizes that the 2022 Fiscal Year APBD must provide stimulus to restore the economy and that the budget and activities in the OPD should be carried out efficiently.

The PAN faction, among other things, asked the City Government to complete a free vaccination program using a door to door system and involving the TNI and Polri. The Gerindra faction asked the City Government to be more proactive in obtaining funds from the center to progress the development of Bengkulu City. The PKS faction asked the City Government to revoke Perwal Number 43 of 2019 concerning Acquisition Costs for Land and Buildings because it is a recommendation from the Budget Agency regarding the KUA and PPAS of the Bengkulu City APBD for the 2022 Fiscal Year.

Meanwhile, the Golkar faction focuses on the RAPBD which should refer to the RPJMD which has been mutually agreed and determined because it is a medium-term regional development document. The Democratic Party faction asked the City Government to request assistance from the PUPR Ministry to normalize and manage the Bengkulu River, which frequently floods. The Hanura Party faction asked the City Government to take steps to restore the economy in Bengkulu City due to the Covid 19 pandemic.

Meanwhile, the Nasdem faction agreed that the RAPBD would be discussed at the next level. The PKB faction asked the City Government to really implement the programs contained in the RPJMD and pay more attention to the welfare of the community. And the United Struggle Faction asked the City Government to evaluate the formation of the Bengkulu City Acceleration Team which spent around IDR 1.5 billion for salary payments, so that the United Struggle Faction cannot yet approve the Mayor's Financial Note on the RAPBD for Fiscal Year 2022 until the City Government can explain the matters that the Faction has noted. Unity of Struggle.

Before closing the plenary meeting, the Chairman of the DPRD said that the general view of the factions was a space to provide input and function from the Bengkulu City DPRD regarding sustainable regional development policies.

Efforts to Settle Controversial Laws

Perwal Polemic, Council Presents Solution

The Bengkulu City DPRD held a hearing or hearing meeting with the REI DPD and the Bengkulu City Revenue Agency (Bapenda), Monday, March 9 2020. Regarding Bengkulu Mayor Regulation (Perwal) Number 43 of 2019 concerning Classification of the Basic Value of Land and Buildings as a Basis for Imposing Acquisition Fees Rights to Land and Buildings (BPHTB) which were determined on August 23 2019.

Apart from being unreasonable and outside the norm, this regulation is also considered to be a burden on the public, because the increase in BPHTB reached 300 to 500%. As stated by Yudi Darmawansyah as Chairman of the Bengkulu City DPD REI Real Estate Companies Association.

DPD REI itself previously submitted a request for a hearing to express its aspirations regarding objections to the issuance of this regulation. Yang then appreciated the DPRD for responding to their complaints, by asking the executive to review or revise the regulation.

The reason is, the implementation of this guardianship has an impact on the possibility that DPD REI will not be able to build housing because of the high BPHTB value which has increased by 300 to 500 percent. In fact, DPD REI is one of the tax objects that has the largest contribution as a contributor to Original Regional Income (PAD) from the housing sector.

Nevertheless, DPD REI is still positive about the issuance of this regulation. Because what was presented to the mayor were finished goods, and the relevant stakeholders explained that this was in accordance with the applicable mechanisms and regulations

Revision of PBB P2 Regional Regulation, Bapemperda: NJOP Must Be Fair and Proportional

Bengkulu City DPRD Bapemperda together with the Regional Legislative Team and technical OPD today (01/11) continued discussions on the Draft Regional Regulation on Amendments to Regional Regulation Number 5 of 2013 concerning Urban and Rural Land and Building Tax (Perda PBB P2). Deputy Chairman of Bapemperda Imran Hanafi said that in principle the Council agreed with the change in the PBB amount of 0.08% of the NJOP, because there had been no adjustment in the PBB amount for quite a long time. Imran also reminded Bapenda to update the NJOP amount or land value zone based on the location of the building/land in question, so that there are no complaints in the community.

Reference

Bajari, Abner Herri. (2008). *Analisis Kualitas Pelayanan Bagi Peserta Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (Askeskin) Candilama di Puskesmas Semarang*, Semarang: Tesis Pascasarjana Universitas Diponegoro.

Dominggus, Idhan. (2017). *Performance Analysis of Regional People's Representative Boards in The Implementation of The Legislation Function in the Pemekaran Region (Case Study at the Morotai Island Regency DPRD 2009-2014)*. Thesis UMY. 0

<http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/10580>

Hardi, H., Saputra, H., & Asnawati, A. (2018). Performance of Members of The Regional People's Representative Board of Bengkulu Central Regency in Implementing the Supervision Function of Regional Regulations. *Professional: Journal of Communication and Public Administration*, 5(2), 6-14. <https://doi.org/10.37676/professional.v5i2.961>

Ishak, (2013). Analysis of the Performance of the Palu City Regional House of Representatives in Making Regional Regulations (Case Study of Regional Regulations on Regional Taxes). E-Jurnal Catalog, Volume I Number 2, February 2013 pp. 132-137

Kumolo, Tjahjo dan Tim. (2017). *Nava cita untuk Kesejahteraan Rakyat Indonesia Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara

Moleong, Lexy J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Pasalong, Harbani. (2016). *Teori Administrasi Publik*, Bandung: Alfabeta.

Santoso, M. A. (2011). The Role of the Regional House of Representatives in Carrying Out the Supervision Function. Journal of Law IUS QUIA IUSTUM, 18(4), 604–620. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss4.art7>

Saputra, Debi. (2021). *Penggunaan Hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Fiqih Siyasah*, Bengkulu, Bengkulu: Skripsi Institut Agama Islam Negeri, Fakultas Syariah Prodi Hukum Tata Negara.

Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain. (2006). *Legislatif Drafting, Pelembagaan Metoda Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: MCW dan YAPPIKA.

Sirajuddin, dan Tim. (2016). *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press

Syafie, Inu Kencana, (2016). *Sistem Administrasi Negara Reprublik Indonesia (SANRI)*. Jakarta: Bumi Aksara.

Taufiqurrahman, M., Wong Chun Sen, (2020). The Role of the DPRD in Supervising the Performance of the Tasks Acceleration of Treatment (GIPP) Covid-19 Medan City Government. Journal of Retenrum, Volume.1 No. 02 of 2020 (August); 134-142

Tunggal, Alfine. (2013) The Role of The DPRD in Supervision of The Implementation of the Regional Income and Expenditure Budget in Sleman Regency. S1 thesis, UAJY.

Wasistiono, Sadu. 2001. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintah Daerah*. Sumedang: Alqoprint.

Wildland, H. (2021). Performance of Regional People's Representative Boards of East Lombok Regency in The Establishment of Regional Regulations Based on Law Number 23 in the Year 2014. Juridica: Journal of the Faculty of Law, Gunung Rinjani University, 2(2), 21–38. <https://doi.org/10.46601/juridica.v2i2.184>
<https://bengkuluprov.go.id/banyak-dikeluhkan-masyarakat-peraturan-walikota-bengkulu-dibatalkan-gubernur/pada-21April-2022-pukul-01.12>

<https://rakyatbengkulu.com/2021/09/15/revisi-perda-pbb-jangan-beratkan-rakyat/pada-21April-2022-pukul-03.06>

**SEÇÃO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS EM
EDUCAÇÃO, CULTURA E INCLUSÃO**



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Investigação qualitativa em Direito: organização, codificação e análise de dados

Qualitative research in Law: organization, coding and data analysis

Elisa Gonsalves Possebon

Pedro Gonsalves de Alcântara Formiga

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Investigação qualitativa em Direito: organização, codificação e análise de dados*

Qualitative research in Law: organization, coding and data analysis

Elisa Gonsalves Possebon**

Pedro Gonsalves de Alcântara Formiga***

Resumo

O desenvolvimento de estudos jurídicos tem revelado a necessidade de maior observância no tratamento metodológico das investigações científicas, especificamente a respeito da análise empírica. A importância da questão relaciona-se à potencial influência das investigações efetuadas na área do direito em relação à elaboração de políticas públicas, impondo aos pesquisadores da área uma responsabilidade especial com o rigor e a confiabilidade da pesquisa. Nesse sentido, o objetivo geral deste artigo é refletir sobre o tratamento do dado qualitativo enquanto unidade básica e seu potencial de geração de informações e produção de conhecimento no campo jurídico, utilizando como exemplo a técnica da entrevista. Em relação aos objetivos específicos, buscou-se refletir sobre a sistematização, codificação e análise dos dados obtidos em pesquisas qualitativas, apresentados com base em exame bibliográfico, nos seguintes tópicos: (1) definição e tipos de dados; (2) organização dos dados; (3) codificação dos dados; (4) geração das informações e produção de conhecimento. Por fim, considera-se que, fundamentado nos parâmetros estabelecidos pela comunidade científica, o pesquisador jurídico pode contribuir, de forma decisiva, para a área.

Palavras-chave: pesquisa qualitativa em Direito; metodologia científica; Direito.

Abstract

The development of legal studies has revealed the need for greater observance of methodological approaches to scientific research, specifically regarding empirical analysis. The importance of this issue is related to the potential influence of legal research on public policymaking, imposing a special responsibility on researchers in this field regarding the rigor and reliability of their research. Therefore, the general objective of this article is to reflect on the treatment of qualitative data as a basic unit and its potential for generating information and producing knowledge in the legal field, using the interview technique as an example. Regarding the specific objectives, we sought to reflect on the systematization, codification, and analysis of data obtained in qualitative research, presented based on a bibliographic review, in the following topics: (1) definition and types of data; (2) data organiza-

* Recebido em 21/12/2022
Aprovado em 31/05/2024

** Doutora em Educação. Professora Titular do Centro de Educação da UFPB. Licenciada em Pedagogia, Especialista em Pesquisa Educacional e Mestre em Educação pela UFPB. E-mail: elisa.gonsalves@gmail.com.

*** Doutorando em Relações Internacionais do IRI-USP. Mestre em Direito pela FDRP-USP. Bacharel em Direito pela PUC Minas. E-mail: pedroformiga93@usp.br.

tion; (3) data codification; (4) information generation and knowledge production. Finally, we believe that, based on the parameters established by the scientific community, legal researchers can contribute decisively to the field.

Keywords: qualitative research in Law; scientific methodology; Law.

1 Introdução

A metodologia da investigação científica possui um caráter unificador no que se refere a ciências humanas e sociais. Apesar de ser frequente a aparição de “metodologias aplicadas”, de fato se trata de ramificações que não se diferenciam, essencialmente, em virtude da natureza do objeto. Trata-se de um conjunto de ações coordenadas por racionalidades e subjetividades (que incluem reflexão e controle) que estruturam um sistema de análise¹, representando “um processo organizado, sistemático e lógico de investigação, usando informações empíricas — ou seja, dados — para responder perguntas (ou testar hipóteses)”² que contempla diversas áreas. Aplicada à pesquisa jurídica, a metodologia impõe o reconhecimento do caráter unificador que orienta as ciências humanas e sociais, ao mesmo tempo em que afirma a existência de um campo de conhecimento próprio e com particularidades únicas no que se refere ao campo epistêmico. Esse campo específico é denominado de disciplina: um conjunto teórico que representa uma área de conhecimento. Em outras palavras, a disciplina

é o conjunto de conhecimentos que tem objeto próprio, aparato conceitual, sistema teórico, conceitos lógicos, linguagem própria e finalidades. Cada disciplina atua em um campo específico do conhecimento estabelecendo as fronteiras da produção do conhecimento que lhe corresponde. A disciplina possui uma abordagem circunscrita do real em torno de seu objeto científico, de maneira que sua área de ação deve ser precisamente definida³.

O direito como disciplina tem produzido investigações científicas que revelam um conjunto de temas, enfoques, metodologias e técnicas, evidenciando três tipos de abordagens: a investigação centrada na dogmática jurídica, na investigação empírica ou na abordagem axiológica. A investigação jurídica, a partir da sua dogmática, tende a assumir uma identidade comprobatória, principalmente de normas e instituições jurídicas. Por sua vez, a investigação empírica se ocupa da verificação e análise da eficácia das normas ou o grau de correspondência com a realidade, enquanto a investigação axiológica se refere aos valores subjacentes às normas e princípios jurídicos⁴.

Em termos metodológicos, frente ao objeto de investigação científica — mais acostado à produção teórica ou mais voltado para o empírico —, o pesquisador encontra duas formas distintas de abordar a realidade: como “dever ser” ou como “ser”. Se a investigação jurídica estiver orientada pelo “dever ser”, seu objeto de estudo estará pautado pela lógica da concepção de Estado, buscando-se isentar de considerações políticas, religiosas ou de ordem moral. Tratar-se-ia de um esforço sobre a “teoria pura”, uma contemplação do mundo jurídico, utilizando a ciência normativa do direito, centrando suas análises nas normas, instituições e conceitos jurídicos. Essa perspectiva tende a dificultar a consolidação de uma cultura de pesquisa científica na área do direito já que costuma se assemelhar a “pesquisas advocatícias”, com “forte viés de confirmação”⁵ das compreensões vigentes.

¹ GONSALVES, Elisa Pereira. *Conversas sobre iniciação à pesquisa científica*. Campinas: Alínea, 2018.

² PUNCH, Keith F. *Introdução à pesquisa social: abordagens quantitativas e qualitativas*. Petrópolis: Vozes, 2021. p. 27.

³ FARIA, José Henrique de. Epistemologia crítica, metodologia e interdisciplinaridade. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FERNANDES, Valdir (ed.). *Práticas da interdisciplinaridade no ensino e pesquisa*. Barueri: Manole, 2015. p. 104.

⁴ FERNÁNDEZ FLECHA, María de los Ángeles; URTEAGA CROVETTO, Patricia; VERONA BADAJOZ, Aaron. *Guía de investigación em Derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015. p. 14.

⁵ BEDÊ, Fayga Silveira; SOUSA, Robson Sabino de. Por que a área do direito não tem cultura de pesquisa de campo no Brasil? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 781-796, 2018. p. 786.

Orientando-se pelo “ser”, a investigação científica empreende esforços para verificar a eficácia do direito, a prática dos sujeitos envolvidos e as realizações históricas que tecem o fenômeno jurídico, interessando-se pelo direito imerso na vida social, na cultura, na política, tal como ele é vivenciado na sociedade⁶. A lógica do “ser” possui natureza qualitativa e atenta aos processos e significados atribuídos pelos sujeitos, o que permite alcançar novas compreensões sobre hábitos, costumes e formas de significação e comportamentos⁷. Em outras palavras, considerando que “a pesquisa qualitativa se concentra no estudo do comportamento humano e da vida social em cenários naturais”⁸, a área do direito colocaria para si o desafio epistêmico de entender as necessidades reais da coletividade, respeitando sua cultura, modos de pensar, necessidades e valores⁹.

Dada a importância, para a pesquisa jurídica, de estudos voltados para a compreensão da realidade com viés qualitativo, é oportuno destacar a tese da tridimensionalidade do direito (fato, valor e norma) com base nos seguintes questionamentos:

não haveria de ser igualmente tridimensional a pesquisa jurídica acerca de seu objeto? Como dar conta de um objeto de estudo tridimensional sem que as pesquisas que se produzem acerca dele não sejam elas mesmas abordadas a partir dessas múltiplas perspectivas? Dadas as questões de alta complexidade que desafiam o fenômeno jurídico, não seria o caso justamente de se cultivar práticas de pesquisa cada vez mais atravessadas pelas injunções fáticas, axiológicas e normativas que perpassam o Direito como objeto de estudo?¹⁰

Tais indagações elucidam o núcleo estruturante do direito e tendem a inspirar, teórica e metodologicamente, as investigações científicas na área. A observação do tripé fato, valor e norma cria uma perspectiva epistemológica singular, própria da pesquisa jurídica, ao mesmo tempo em que permite a instauração de diálogos com outros campos de conhecimentos. E, ao preservar a tese da tridimensionalidade, estudos puramente teóricos deixam de ser interesse prioritário para os pesquisadores.

O interesse pela empiria é objeto de destaque. Registrou-se a existência de um número significativo de artigos, publicados em periódicos jurídicos, com preocupação empírica, que baseiam suas conclusões em dados observáveis (ou experimentais) ou em inferências (quando se faz uso de fatos conhecidos para desvelar o ainda desconhecido), sendo mínima a quantidade de trabalhos exclusivamente normativos ou teóricos¹¹. Essa é uma tendência histórica: entre 2013 e 2019 observou-se, na área do direito, uma trajetória ascendente na utilização de novos métodos e técnicas de pesquisa, e a técnica da entrevista despontou “como uma das mais adotadas”¹².

Considerando tais reflexões, pode-se afirmar que,

a partir dessa visada, urge, com muito mais razão, introduzir e cultivar práticas de pesquisa de campo entre os juristas, uma vez que o avanço da área dificilmente se dará sem que se amplie o *savoir-faire* metodológico para além da pesquisa bibliográfica. Afinal, a dimensão fática do Direito reivindica, pela sua natureza específica, que os pesquisadores da área jurídica estejam aptos a coletar, tratar e analisar

⁶ FERNÁNDEZ FLECHA, María de los Ángeles; URTEAGA CROVETTO, Patricia; VERONA BADAJOZ, Aaron. *Guía de investigación em Derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015. p. 14.

⁷ POSSEBON, E. P. Gonsalves; FORMIGA, P. Gonsalves de Alcântara. Pesquisa qualitativa: a contribuição da Escola de Chicago. *Revista Coar*, v. 15, n. 32, 2021.

⁸ PUNCH, Keith F. *Introdução à pesquisa social: abordagens quantitativas e qualitativas*. Petrópolis: Vozes, 2021. p. 228.

⁹ OLIVEIRA, Adriana Ferreira Serafim de; MIALHE, Jorge Luis. A possibilidade de desenvolver pesquisas no campo jurídico valendo-se da metodologia de abordagem qualitativa. *Revista de Pesquisa e Educação Jurídica*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 40-56, jan./jun. 2016.

¹⁰ BEDÊ, Fayga Silveira; SOUSA, Robson Sabino de. Por que a área do direito não tem cultura de pesquisa de campo no Brasil? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 781-796, 2018. p. 793.

¹¹ EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em Direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 11-12.

¹² GROSS, Jacson; LEAL, Maria Angélica dos Santos; CARLOS, Paula Pinhal de; CADEMARTORI, Daniela Leutchuck de. O desafio da entrevista como técnica de coleta de dados na pesquisa empírica em direito. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, São José dos Pinhais, v. 16, n. 3, p. 1182-1193, 2023. p. 1191.

dados, relativos aos fatos valorados pelas normas, por meio de métodos rigorosos de controle e aferição de resultados¹³.

A necessidade de utilizar, devidamente, as ferramentas metodológicas refere-se às normativas próprias da ciência e, de forma especial, em atenção ao impacto dos seus resultados. Estudos na área já destacam que a própria feitura de teses de doutorado impõe a demonstração, por parte do pesquisador, de destreza metodológica, dominando “as técnicas e os métodos que lhe permitem utilizar as informações recolhidas para construir uma argumentação com um raciocínio rigoroso e indefectível”¹⁴. Essa constatação está em correspondência com as reflexões de Lee Epstein e Gary King sobre a importância e a responsabilidade do desenvolvimento de investigações rigorosas e confiáveis, mediante uma “atenção mais consciente para a metodologia em estudos jurídicos”¹⁵.

A pesquisa jurídica realizada em mestrados profissionais, por exemplo, extrapola os limites da pesquisa dogmática e constrói recomendações práticas, somente elaboradas quando chegam à ação concreta¹⁶. Por outro lado, a necessidade de se “investigar o ‘direito em ação’ no funcionamento das instituições e os efeitos produzidos por determinada norma jurídica no ambiente social ou econômico”¹⁷ também está vinculada ao desenvolvimento de uma sociedade. Em termos de síntese, pelo fato de possuírem alto “potencial para influenciar políticas públicas, na medida que é reproduzido por juízes, legisladores e burocratas”¹⁸, a pesquisa jurídica deve ser realizada com absoluto rigor e responsabilidade.

Assim, a importância científica e social da pesquisa qualitativa tem sido cada vez mais evidenciada. Mas esse reconhecimento, assim como o próprio aumento do uso da entrevista, contrasta com a falta de clareza teórica e prática na utilização desse tipo de ferramenta, sugerindo o aprimoramento do aprendizado sobre a investigação qualitativa¹⁹. Tal necessidade vai ao encontro de estudiosos que se dedicam à metodologia científica como Punch²⁰, Sampieri, Collado e Lucio²¹, Creswell²², Flick²³, dentre outros. Por meio da apresentação de abordagens, técnicas e procedimentos, na intenção de subsidiar e incentivar o trabalho dos pesquisadores qualitativos, tais autores descrevem possibilidades analíticas relevantes para o desenvolvimento da ciência.

O artigo aqui apresentado tem a pretensão de contribuir para a “atenção mais consciente” dos pesquisadores jurídicos, especificamente no trabalho de organização, codificação e análise de dados qualitativos. O objetivo é o de refletir sobre o tratamento do dado qualitativo para a geração de informações e produção de conhecimento. Para tanto, segmentou-se o texto nos seguintes tópicos: (1) definição e tipos de dados; (2) organização dos dados; (3) codificação dos dados; (4) geração das informações e produção de conhecimento.

¹³ BEDÊ, Fayga Silveira; SOUSA, Robson Sabino de. Por que a área do direito não tem cultura de pesquisa de campo no Brasil? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 781-796, 2018. p. 793.

¹⁴ MONEBHURRUN, Nitish; VARELLA, Marcelo D. O que é uma boa tese de doutorado em Direito? uma análise a partir da própria percepção dos programas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 423-443, 2013. p. 426.

¹⁵ EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em Direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 14.

¹⁶ PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 27-48, jan./abr. 2018. p.31.

¹⁷ PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 27-48, jan./abr. 2018. p.32.

¹⁸ EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em Direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 14.

¹⁹ RUDNICKI, Dani; CARLOS, Paula Pinhal de; MÜLLER, Felipe. O uso da entrevista na pesquisa jurídica brasileira. *RBSD: Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 8, n. 2, p. 82-104, maio/ago. 2021.

²⁰ PUNCH, Keith F. *Introdução à pesquisa social: abordagens quantitativas e qualitativas*. Petrópolis: Vozes, 2021.

²¹ SAMPIERE, Roberto H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, María del Pilar B. *Metodologia de pesquisa*. Porto Alegre: Penso, 2013.

²² CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso, 2014.

²³ FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Penso, 2009.

2 Definição e tipos de dados

O dado pode ser considerado um fragmento que, a princípio, não possui um significado relevante. Ele não possui um nível de elaboração; é um elemento bruto e concreto, considerado uma forma primária de apresentação da realidade. O dado também não consegue gerar, por si mesmo, uma compreensão pela sua condição de unidade básica e geradora de informação. Isso significa que corresponde à menor ou mais baixa unidade no processo de sistematização da pesquisa científica.

Os dados são fragmentos de informação que podem ser encontrados no ambiente em que a pesquisa se realiza. Eles são “coletados de forma sistemática para proporcionar a base de evidências a partir da qual são feitas interpretações e declarações destinadas a desenvolver o conhecimento e o entendimento relacionado a uma questão ou problema de pesquisa”²⁴.

A referência ao termo “coleta de dados” significa o respeito à condição natural da sua existência: na investigação qualitativa a fonte directa de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal. Os investigadores introduzem-se e despendem grandes quantidades de tempo em escolas, famílias, bairros e outros locais tentando elucidar questões [...] contudo mesmo quando se utiliza o equipamento [vídeo ou áudio], os dados são recolhidos em situação [...]²⁵.

Isso significa que o dado não é aleatório; ele é obtido mediante um trabalho metódico e sua qualidade está na dependência da sua coleta. Se o pesquisador realiza a coleta de dados de forma descuidada, desorganizada e falha, não obterá dados confiáveis e relevantes. O trabalho científico é rigoroso e exige rigor e planejamento, daí a necessidade de envidar esforços para encontrar dados significativos que possam resultar em evidências. Por essas razões, recomenda-se o máximo de cuidado e atenção na elaboração do instrumento utilizado para sua coleta.

Ainda que o dado seja uma unidade básica, rudimentar e concreta, percebê-lo, destacá-lo e identificá-lo como um dado são atos, pela própria natureza, cheios de significados. Nesse sentido, os dados são produzidos pelo pesquisador durante o processo da investigação.

Os dados são sempre construídos pelos pesquisadores durante o processo de pesquisa. Por exemplo, as anotações de campo feitas durante a observação de uma reunião de equipe, apresentam uma versão particular do que ocorreu, como foi visto, entendido e registrado pelo pesquisador. Quaisquer duas outras pessoas que participem do mesmo estudo de pesquisa e observem o mesmo evento, provavelmente jamais registrarão as mesmas informações sobre o que ocorreu. Cada um concentrado em seus interesses. As atitudes refletem as experiências prévias; o que cada um considera mais importante para o estudo, etc.²⁶

Esta é uma questão importante porque revela que a coleta de dados é sempre seletiva; eles são brutos, mas não são neutros. O processo de coleta implica decisões sobre o que incluir e o que excluir.

Destaca-se a existência de três tipos de dados, segundo sua natureza: verbais, escritos e observados.

Os dados verbais se referem àqueles advindos da linguagem oral e que podem ser registrados de forma durável em arquivo digital ou outro meio. A linguagem somente se torna um dado quando é “captada”, quando é registrada, quando serve como evidência. Nas palavras de Lankshear e Knobel²⁷, a “linguagem falada é construída como dado por meio dos dispositivos usados para coletá-la e armazená-la”²⁸.

Os dados verbais podem ser coletados para atender dois objetivos: para se obter uma questão e para investigar (por exemplo, quando se pretende descobrir as ideias de um indivíduo sobre um tema) os usos

²⁴ LANKSHEAR, Colin; KNOBEL, Michele. *Pesquisa pedagógica: do projeto à implementação*. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 149.

²⁵ BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994. p. 48.

²⁶ LANKSHEAR, Colin; KNOBEL, Michele. *Pesquisa pedagógica: do projeto à implementação*. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 149.

²⁷ LANKSHEAR, Colin; KNOBEL, Michele. *Pesquisa pedagógica: do projeto à implementação*. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 150.

²⁸ LANKSHEAR, Colin; KNOBEL, Michele. *Pesquisa pedagógica: do projeto à implementação*. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 150.

da linguagem falada (por exemplo, quando se registra uma reunião para identificar os padrões — quem fala mais, como se referem uns aos outros, como demonstram as relações de poder).

Os dados escritos incluem um conjunto diversificado de registros:

- documentos sobre diretrizes e políticas;
- registros oficiais e não-oficiais (por exemplo, relações de atendimento, registros de alunos, relatórios de especialistas);
- documentos gerados originalmente para propósitos pessoais (por exemplo, cartas, anotações passadas na classe, trabalho de alunos);
- documentos históricos (por exemplo, Cartas e diários escritos por pessoas que sejam importantes para o entendimento de eventos passados, assim como jornais velhos, cartazes e revistas);
- relatos de jornais contemporâneos, artigos de revistas, propagandas;
- documentários e propagandas de televisão;
- livros didáticos e outros recursos escolares baseados em texto;
- textos gerados pelo professor (por exemplo, mapas de parede e cartazes);
- livros didáticos e outros documentos institucionais (por exemplo, mapas de parede comerciais, livros, panfletos);
- trabalhos de arte;
- websites;
- registros de discussão arquivados, baseados na internet;
- literatura (incluindo letras de canções populares, narrativas, etc);
- textos “funcionais” (por exemplo, tíquetes de ônibus, rótulos de alimentos, menus)²⁹.

Textos gerados pelo pesquisador por meio do diário de campo, registro de eventos, exercícios e vários tipos de atividade também são considerados dados escritos. As interações baseadas na internet, apesar da informalidade e das marcas de oralidade, não constituem dados verbais; devem ser considerados dados escritos.

Os dados observados são fragmentos advindos por meio da “observação sistemática de pessoas vivendo seu cotidiano ou de eventos enquanto acontecem”³⁰. São considerados dados observados:

- registros escritos de observações diretas (por exemplo, anotações de campo feitas no “calor do momento” à medida que as coisas vão acontecendo);
- registros indiretos de observações (por exemplo, anotações post facto que são escritas de memória, depois de terminado o período de observação);
- artefatos coletados (por exemplo, potes de argila feitos por crianças em uma aula de arte que foi observada; desenhos das crianças; cartazes de parede nas salas de aula);
- videoteipes de atividades (por exemplo, uma lição em classe, brincadeiras das crianças durante o recreio);

²⁹ LANKSHEAR, Colin; KNOBEL, Michele. *Pesquisa pedagógica: do projeto à implementação*. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 152.

³⁰ LANKSHEAR, Colin; KNOBEL, Michele. *Pesquisa pedagógica: do projeto à implementação*. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 152.

- dados observados relatados em outros estudos ou coletados por outros pesquisadores)³¹.

Independentemente do tipo de dado coletado, é inadequado tratá-lo como significativo por si só. Como afirmado anteriormente, o dado é uma unidade básica a partir da qual a informação deve ser gerada por meio do estabelecimento de relações entre as partes; ele não representa uma conclusão, uma tese ou uma verdade provisória. O dado é uma unidade importante, mas deve ser entendido como um fragmento a partir do qual se devem ser realizadas operações para se produzir um conhecimento sobre o assunto.

Para superar a análise atomista e fragmentada, é necessário pensar no conjunto, no estabelecimento das relações entre elas. Nesse sentido, o pesquisador não pode se contentar com o exame de partes separadamente; este não é seu interesse. A questão-chave da investigação qualitativa é a interação entre as partes.

Portanto, pode-se afirmar que o dado é considerado um indício, uma unidade básica anterior ao processo de geração de informação. A informação é resultado do processamento de dados, isto é, representa um conjunto de dados que se relacionam entre si e que são apresentados de forma inteligível e coerente. Nesse sentido, a informação é uma elaboração que inclui um trabalho específico do pesquisador, configurando-se como uma etapa superior que exige abstração e capacidade de estabelecer relações entre as partes. A produção do conhecimento, que é uma etapa posterior, está na dependência da qualidade dos dados obtidos e das informações construídas mediante o estabelecimento de relações entre os dados.

O trabalho do pesquisador, nesse sentido, assenta-se na tríade dado-informação-conhecimento, por meio de sucessivos processos analítico-interpretativos inter-relacionados que apresentaremos a seguir.

3 Organização dos dados

Tomar decisões sobre como organizar, categorizar e interpretar dados não é uma tarefa simples. E não são partes separadas, que não se comunicam no processo de investigação científica. Nas palavras de Creswell³², o “processo de coleta de dados, análise de dados e redação do relatório não são passos distintos no processo — eles estão inter-relacionados e, muitas vezes, ocorrem simultaneamente em um projeto de pesquisa”.

Os métodos qualitativos de coleta de dados na pesquisa empírica envolvem uma variedade de técnicas como entrevistas, observações, imagens e suas complexas formas de organização e análise. A variedade de técnicas de coleta de dados “exige do pesquisador uma capacidade integrativa e analítica que, por sua vez, depende do desenvolvimento de uma capacidade criadora e intuitiva”³³. Autores como Bohnsack³⁴, Creswell³⁵ e Flick³⁶ apresentam, de forma detalhada, esse processo.

Assim,

a entrevista é a ferramenta mais proeminente de coleta de dados na pesquisa qualitativa. É uma ótima forma de acessar percepções, significados, definições de situações e construções da realidade das pessoas. Também é uma das formas poderosas que temos para entender os outros³⁷.

³¹ LANKSHEAR, Colin; KNOBEL, Michele. *Pesquisa pedagógica: do projeto à implementação*. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 152.

³² CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso, 2014. p. 147.

³³ MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004. p. 292.

³⁴ BOHNSACK, Ralf. *Pesquisa social reconstrutiva: introdução aos métodos qualitativos*. Petrópolis: Vozes, 2020.

³⁵ CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso, 2014.

³⁶ FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Penso, 2009.

³⁷ PUNCH, Keith F. *Introdução à pesquisa social: abordagens quantitativas e qualitativas*. Petrópolis: Vozes, 2021. p. 198.

Considerando-se que grande parte das pesquisas qualitativas da área utiliza a entrevista como procedimento de coleta de dados, o artigo a utilizará como exemplificação, para facilitar o entendimento do processo de sistematização dos dados.

Considera-se que “a maior dificuldade da disciplina de métodos e técnicas de pesquisa está na dificuldade de ensinar como se analisa os dados — isto é, como se atribui a eles significados — sendo mais fácil ensinar a coletá-lo ou realizar trabalho de campo”³⁸. E, nesse ponto, pretende-se apresentar a seguir um conjunto de procedimentos que indicam, de forma objetiva, as etapas necessárias para a realização de uma robusta análise dos dados, captados mediante entrevistas.

A organização dos dados é o estágio inicial do processo de análise. É o momento de converter os dados coletados em um material tratável, que pode ser lido e manuseado. Esse processo começa com a transcrição completa das entrevistas e/ou a consolidação das anotações de campo em um único arquivo. Em seguida, realiza-se uma leitura detalhada de cada material, fazendo anotações com frases curtas, ideias ou conceitos-chave³⁹.

De maneira geral, a tendência de pesquisadores iniciantes é preparar um conjunto de perguntas como produtos em si e não como resultado de um processo de elaboração. A pergunta de uma entrevista não é aleatória ou advinda de um momento único de inspiração; mas deve ser resultado de um processo de estabelecimento de correspondências entre tema e objetivos a serem alcançados. Isso significa que, se o pesquisador tem como objetivo “compreender a visão das mulheres trabalhadoras domésticas sobre o direito à saúde pública”, deve listar pontos que espelhem, diretamente, o que pretende atingir. Esses pontos, denominados pontos de conexão, além de refletirem o objetivo da pesquisa, permitem a emergência de dados sobre o assunto:

- noção de direito;
- noção de acesso à saúde;
- noção de direito à saúde pública.

O roteiro da entrevista deve atender às demandas dos pontos de conexão que, por sua vez, estão relacionados com os objetivos da pesquisa (gerais e específicos).

Ao lado do processo de coleta de dados, por meio da entrevista, é desejável que sejam realizadas anotações de campo. Elas tendem a fornecer pistas para a compreensão da situação estudada.

Após a realização da coleta de dados, o passo seguinte é a organização dos dados. É o momento da leitura atenta e minuciosa das entrevistas, para conhecer e se familiarizar com cada uma delas. A partir daí, deve-se realizar a segunda leitura, já com a intenção de destacar as ideias principais sobre cada tema.

Quadro 1 – Organização dos dados de entrevista

Perguntas	Respostas
O que é ter direitos para você?	Essa pergunta é difícil de responder porque a gente fala, fala e nunca sabe mesmo o que é... a gente diz que tem direito a isso e aquilo... a gente diz que nossos direitos têm que ser respeitados, mas dizer o que é mesmo é complicado... pensando nisso eu estou achando assim agora: direito é alguma coisa que me protege, que me ajuda a viver.
O que significa ter acesso à saúde?	Olha, isso aí é a coisa mais simples do mundo: ter acesso é quando a gente tem vaga no hospital quando está doente. Porque essa história de dizer que a gente tem acesso e chega na hora fica do lado de fora é só conversa fiada. Acesso é vaga.

³⁸ MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004. p. 292.
³⁹ CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso, 2014.

Perguntas	Respostas
Você considera que a população tem direito à saúde pública?	Eu acho que a população tem direito à saúde pública sim, o SUS é o exemplo disso porque antes dele os pobres nem tinha médico para atender. Agora, uma coisa é ter direito né, tá tudo bonitinho no papel. Outra coisa é funcionar. Direito, direito tem, mas não adianta ter papel e na hora H não vaga. Então tem alguma coisa aí que pode melhorar. Já existe o direito, mas tem que melhorar.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após ler cada entrevista individual e destacar o que é significativo, é necessário organizar um quadro-síntese das entrevistas. Nesse quadro deverão ser registrados os temas (que possuem correspondência com as perguntas do roteiro de entrevista) e os trechos mais importantes que merecem destaque na entrevista. Os trechos são denominados unidades significativas. Considera-se a extração de unidades significativas de quatro entrevistas (E1, E2, E3 e E4) sobre os itens direito, acesso à saúde e saúde pública como direito, conforme o quadro 2.

Quadro 2 – Quadro-síntese das entrevistas

Tema/	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4
Entrevistada	E1	E2	E3	E4
O que é direito	Direito é um monte de lei que organiza a sociedade.	Eu acho que direito é uma ação honesta, confiável.	Para mim direito é alguma coisa que me protege, que me ajuda a viver.	Direito é o justo, o correto de se fazer.
O que é acesso à saúde	É você ser atendido no hospital público quando precisa.	Eu acho que ter acesso à saúde é ser bem atendido nas unidades de saúde, com profissionais qualificados.	É quando a gente tem vaga no hospital quando está doente.	Ter acesso à saúde é ter boa alimentação, ter uma vida sem estresse alto e ter bons serviços médicos quando precisar.
Saúde pública como direito		Eu acho que a população tem direito no papel mas na prática o acesso é muito restrito porque ainda vemos muitas filas, muita demora no atendimento.	Eu acho que a população tem direito à saúde pública sim, o SUS é o exemplo disso porque antes dele os pobres nem médico tinha para atender.	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após o preenchimento das colunas por entrevistado, é possível verificar a existência de espaços em branco. Isso acontece porque o indivíduo não se pronunciou sobre aquele tema ou que não houve um destaque significativo. Esse tipo de situação é comum e não desmerece a investigação.

4 Codificação dos Dados

Após a organização dos dados, inicia-se a etapa da formação de códigos ou categorias. Denomina-se esta de codificação, a qual corresponde ao ato de classificar, resumir e nomear de forma representativa cada fragmento significativo. É por meio desse processo que se inicia a interpretação dos dados propriamente dita.

Os métodos para a análise de dados precisam ser sistemáticos, disciplinados e capazes de serem vistos (e serem vistos através da sua “transparência”) e descritos. Uma pergunta crucial na avaliação de qualquer pesquisa é: Como o pesquisador chegou a estas conclusões a partir destes dados? Se não houver respostas — se o método de análise não puder ser descrito e escrutinado — é difícil saber como confiar nas descobertas apresentadas⁴⁰.

Nesse sentido, a etapa da codificação merece um cuidado especial já que envolve um conjunto significativo de informações, e detalhes que exigem muita atenção do pesquisador na organização.

Nas palavras de Charmaz⁴¹

codificar significa categorizar segmentos de dados com uma denominação concisa que, simultaneamente, resume e representa cada parte dos dados”. Além disso, devemos considerar que o processo de codificação “envolve a separação do texto ou dados visuais em pequenas categorias de informação, buscando evidências para o código a partir de diferentes bases de dados a serem usadas em um estudo, e depois atribuindo um rótulo ao código”⁴².

A codificação é uma atividade mediadora entre a coleta de dados e a produção de conhecimento. Esse processo de definição do que é mais significativo é realizado, de acordo com Charmaz⁴³ a partir de perguntas: qual é o processo que está em questão aqui?

- como posso definir esse tema?
- o que o entrevistado declara pensar e sentir sobre o assunto?
- esses dados indicam que tipo de estudo?
- o que esses dados estão sugerindo ou afirmando?
- esses dados se relacionam com que ponto de vista?

Descobrir relações que constituem o fenômeno é tarefa essencial para o pesquisador qualitativo. Nas palavras de Punch⁴⁴, a codificação “é a atividade inicial na análise qualitativa e o alicerce para o que vem a seguir. Para a análise direcionada à descoberta de regularidades nos dados, a codificação é crucial”.

Nas palavras de Robert Bogdan e Sari Biklen, o pesquisador

percorre os seus dados na procura de regularidades e padrões bem como de tópicos presentes nos dados e, em seguida, escreve palavras e frases que representam estes mesmos tópicos presentes nos dados e, em seguida, escreve palavras e frases que representam estes mesmos tópicos e padrões. Estas palavras ou frases são categorias de codificação⁴⁵.

O processo de nomeação dos códigos por unidade temática é conhecido como identificação das subcategorias. As subcategorias formam um conjunto composto de regularidades e de padrões, de frases, padrões de comportamentos, ideias e acontecimentos que se repetem ou se destacam. As subcategorias (ou categorias de codificação) “constituem um meio de classificar os dados descritivos que recolheu (os símbolos

⁴⁰ PUNCH, Keith F. *Introdução à pesquisa social: abordagens quantitativas e qualitativas*. Petrópolis: Vozes, 2021. p. 230.

⁴¹ CHARMAZ, Kathy. *A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 69.

⁴² CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso, 2014. p. 150.

⁴³ CHARMAZ, Kathy. *A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

⁴⁴ PUNCH, Keith F. *Introdução à pesquisa social: abordagens quantitativas e qualitativas*. Petrópolis: Vozes, 2021. p. 235.

⁴⁵ BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994. p. 221.

segundo os quais organizaria os brinquedos), de forma a que o material contido num determinado tópico possa ser fisicamente apartado dos outros dados”⁴⁶.

Considerando o exemplo, com base na extração de unidades significativas de quatro entrevistas (E1, E2, E3 e E4), podem-se identificar as subcategorias conforme o quadro 3.

Quadro 3 – Identificação das subcategorias

Unidades temáticas	E1	E2	E3	E4	Subcategorias
Ut					Sc
1 Direito	Direito é um monte de lei que organiza a sociedade.	Eu acho que direito é uma ação honesta, confiável.	Para mim direito é alguma coisa que me protege, que me ajuda a viver.	Direito é o justo, o correto de se fazer.	1.1 lei, normas 1.2 organização 1.3 proteção
2 Acesso à saúde	É você ser atendido no hospital público quando precisa.	Eu acho que ter acesso à saúde é ser bem atendido nas unidades de saúde, com profissionais qualificados.	É quando a gente tem vaga no hospital quando está doente.	Ter acesso à saúde é ter boa alimentação, ter uma vida sem estresse alto e ter bons serviços médicos quando precisar.	2.1 atendimento em unidade pública 2.2 serviço de qualidade 2.3 prevenção
3 Saúde pública como direito		Eu acho que a população tem direito no papel, mas na prática o acesso é muito restrito porque ainda vemos muitas filas, muita demora no atendimento.	Eu acho que a população tem direito à saúde pública sim, o SUS é o exemplo disso porque antes dele os pobres nem médico tinha para atender.		3.1 direito <i>versus</i> efetivação 3.2 SUS

Fonte: Elaborado pelos autores.

Destaca-se que o trabalho de identificação das subcategorias exige muita atenção. Trata-se de uma “imersão horizontal”, por meio da qual se examina cada tema a partir da ótica dos entrevistados, destacando os pontos de convergência e estabelecendo códigos, isto é, nomes que remetem para um subgrupo específico de ideias de forma resumida. Nesse momento, ressalta-se que, na investigação qualitativa, o exame da realidade corresponde a uma atitude de atenção aos elementos potenciais e que muitas vezes se apresentam, à primeira vista, como um mero detalhe⁴⁷.

Esse trabalho reflete o esforço do pesquisador de debruçar-se sobre cada tema, identificando o que é significativo em cada entrevista para criar nomes que representem as ideias. Sendo assim, as subcategorias são classificações, com base na fala dos entrevistados, e não uma invenção aleatória ou descontextualizada do investigador. No processo de codificação, é necessário que o pesquisador se fixe, exclusivamente, nos dados. Esse procedimento deve ser feito com rigor, evitando qualquer elemento preexistente aos dados obtidos. Apesar de o pesquisador criar um código que indica, de forma resumida, o que ele vê no dado, como ele o percebe, esse ato interpretativo deve ocorrer refletindo diretamente o dado bruto. É preciso descobrir

⁴⁶ BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994. p. 221.

⁴⁷ BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994. p. 49.

o dado, verificar a sua potencialidade e, quando for o caso, retomar a entrevista completa para compreender melhor o que está sendo dito.

Realizada a identificação das subcategorias, o passo seguinte é o de buscar as relações que existem entre os achados da pesquisa, identificando regularidades, padrões, conexões. Esses elementos permitirão ao pesquisador identificar um “grande nome” que reflita o conjunto dos dados significativos que é a categoria – Ct.

A Ct possui a qualidade e a força representativa de um conjunto de entrevistas sobre um ponto específico, ela remete para um padrão grupal e não apenas para uma informação individual. Ela advém do processo de produção de dados e emerge do conjunto de subcategorias detectadas por temática destacada. Esse momento também é chamado de codificação axial, que é o estabelecimento da relação entre as subcategorias e as categorias.

Nas palavras de Charmaz⁴⁸, a “codificação axial relaciona as categorias às subcategorias, especifica as propriedades e as dimensões de uma categoria, e reagrupa os dados que você fragmentou durante a codificação inicial para dar coerência à análise emergente”. Trata-se, portanto, de uma recomposição dos dados.

No quadro 4, representa-se o trabalho de elaboração das categorias como produto de organização, classificação e interpretação das subcategorias.

Quadro 4 – Unidade temática, subcategorias e categorias

Unidade temática	Subcategorias	Categorias
Ut	Sc	Ct
1 O que é direito?	1.1 lei, normas 1.2 organização 1.3 proteção	Organização e proteção
2 O que é acesso à saúde?	2.1 atendimento em unidade pública 2.2 serviço de qualidade 2.3 prevenção	Qualidade e quantidade
3 Saúde pública como direito	3.1 direito x efetivação 3.2 SUS	Regulamentação e efetivação

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim como as subcategorias, as categorias representam uma síntese possível dos significados atribuídos pelos sujeitos da pesquisa. Nesse sentido, elas representam significados compartilhados por um grupo. Isso significa que as categorias emergem das subcategorias e possuem uma identidade de representação coletiva das ideias de um grupo.

Destaca-se que o estabelecimento de relações não se faz, exclusivamente, entre dois dados brutos. É possível criar outras possibilidades, como a relação entre 3 ou mais elementos, com base na escolha do pesquisador. O importante é compreender que os dados somente adquirem relevância na investigação qualitativa mediante o estabelecimento de relações.

⁴⁸ CHARMAZ, Kathy. *A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 91.

5 Geração de informações e produção de conhecimento

Após a organização dos dados e a identificação das subcategorias e categorias, chega-se ao momento da produção de informações. Caracteriza-se essa etapa pelo estabelecimento das relações entre as categorias identificadas.

Considera-se esse um momento privilegiado para a realização de uma descrição detalhada dos dados que são “fornecidos *in situ*, isto é, dentro do contexto do ambiente da pessoa, local ou evento”⁴⁹. Priorizar o *in situ* significa ser fidedigno com o que o dado representa no seu contexto, sem alteração. Nesse caso, o pesquisador deve fazer o registro com rigor e descrevê-lo segundo o que os sujeitos da pesquisa informam e não acrescentando suas impressões e alterando o sentido — é preciso transmitir as ideias dos participantes e não as próprias ideias.

O trabalho corresponde ao esforço de entrelaçar as categorias: como elas podem dialogar? O que elas podem informar, quando se colocam frente a frente?

Para realizar esse diálogo, é necessário refletir sobre as categorias de maneira a estabelecer relações entre si:

- Qual é a relação entre (Ct1) leis/normas e (Ct2) organização?
- Qual é a relação entre (Ct1) leis/normas e (Ct3) proteção?
- Qual é a relação entre (Ct2) organização e (Ct3) proteção?

Cada resposta obtida é uma informação. Sendo assim, os resultados obtidos a partir das combinações e interlocuções realizadas entre as categorias geram um conjunto de informações. Nesse sentido, trata-se de um trabalho de reconstrução das ideias dos entrevistados sobre o tema, uma apresentação de como aquele grupo, sujeito da pesquisa, compreende a relação entre leis/normas e organização, entre leis/normas e proteção; e entre organização e proteção.

Esse momento pode ser compreendido como identificação das “declarações relacionais”, que emergem da condição de observador do pesquisador, não cabendo a ele “fazer nada além de observar como os conceitos se relacionam uns aos outros”⁵⁰. Assim, nessa fase, o pesquisador deve buscar ser o mais isento possível, evitando julgamentos apriorísticos e avaliações valorativas para captar de maneira fidedigna o entendimento do grupo entrevistado.

⁴⁹ CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso, 2014. p. 150.

⁵⁰ STRAUS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 134.

Quadro 5 – categorias e produção de informação interna

Categorias	Categorias	Informação
Ct	Ct	If
1 Organização e proteção	2 Qualidade e quantidade	– Existem normas e leis que regem o direito à saúde;
1.1 lei, normas	2.1 atendimento em unidade pública	– A legislação deve garantir a universalização dos serviços de saúde;
1.2 organização	2.2 serviço de qualidade	– A legislação deve criar mecanismos regulatórios de proteção dos direitos à saúde;
1.3 proteção	2.3 prevenção	– A garantia dos direitos à saúde inclui a oferta de serviços de qualidade (profissionais competentes, tecnologia e infraestrutura); – O trabalho de prevenção deve estar legislado e efetivado enquanto política de saúde.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Destaca-se que este é o momento em que conexões internas entre as subcategorias poderão ser descobertas, podendo, inclusive, ser percebida a ausência de tópicos ou a revelação de outros que até então não tinha sido observado. O trabalho de codificação não é da mesma natureza que o trabalho de organização; apesar de ter como elemento a sistematização e a classificação dos dados, a codificação exige contemplação, maior visualização e atenção para se observar, no quadro delineado, o que ele oferece como conexões.

Após a geração das informações, o passo seguinte consiste na produção do conhecimento. Essa é uma etapa complexa e exigente porque refere-se ao momento em que entra em cena estudos e pesquisas sobre os temas que emergiram do processo de geração das informações.

Esses materiais não são escolhidos previamente; os referenciais bibliográficos deverão ser incluídos no processo pela necessidade de responder demandas específicas da investigação, a fim de compreender o fenômeno estudado e dar respostas.

A identificação dos referenciais necessários ocorre por meio de um processo de elaboração de perguntas. São as perguntas que norteiam a seleção dos estudos e pesquisas que poderão contribuir para o aprofundamento do objeto estudado. Não se incluem autores com base em preferências pessoais ou em sua popularidade momentânea; a relevância ou não de uma contribuição está na dependência efetiva da contribuição para as respostas que emergem na investigação.

Denomina-se esse conjunto de perguntas de Questões Norteadoras – Qn. Elas são estruturantes para a análise dos dados e representam a capacidade reflexiva do pesquisador, e constituem a via de acesso do pesquisador para o diálogo consistente com outros estudos. Não se trata da busca de autores para confirmar o pensamento do pesquisador, tampouco de fontes para escrever várias páginas sobre um assunto no estilo “fulano disse”, “beltrano afirmou”. Tampouco se trata de escrever sobre o pensamento de autores que mais se gosta. Escrever um trabalho científico não constitui um ato panfletário, tampouco um discurso limitado à retórica ou à filosofia. Escrever um trabalho científico significa descobrir pontos relevantes, mediante aplicação de métodos científicos, com base em determinados paradigmas e abordagens de pesquisa.

Quadro 6 – Informações e produção de conhecimento

Informações	Questões Norteadoras	Conhecimento
If	Qn	Cn
<ul style="list-style-type: none">– Existem normas e leis que regem o direito à saúde;– a legislação deve garantir a universalização dos serviços de saúde;– a legislação deve criar mecanismos regulatórios de proteção dos direitos à saúde;– a garantia dos direitos à saúde inclui a oferta de serviços de qualidade (profissionais competentes, tecnologia e infraestrutura);– o trabalho de prevenção deve estar legislado e efetivado enquanto política de saúde.	<ul style="list-style-type: none">– Quais são as principais leis que organizam a saúde no Brasil e como se caracterizam?– O direito à saúde como lei é um dado histórico ou contemporâneo?– Quando e em que contexto social e político a saúde da população foi incluída como lei?– Houve uma evolução histórica nas leis principais sobre o direito à saúde no país?– Como os autores analisam a questão das normas sociais e costumes quando se refere à área da saúde?	<ul style="list-style-type: none">– Histórico da legislação internacional sobre saúde enquanto direito;– histórico da saúde como direito no Brasil;– estudo da legislação sobre o acesso aos serviços de saúde;– exame da adequação entre legislação internacional e legislação brasileira sobre direito à saúde;– exame histórico dos mecanismos de acesso da população aos serviços de saúde;– comparação entre o legislado e o efetivado, ao longo do tempo, no que se refere à prevenção de doenças;– perfil socioeconômico e cultural da população e sua relação com hábitos e costumes em saúde.

Fonte: elaborada pelos autores.

Pode-se iniciar uma pesquisa científica com base em questionamentos de pesquisa sobre um problema. Esse processo permite uma ligação entre os achados das informações e a produção de conhecimento, garantindo uma coerência. As perguntas auxiliam a construção de modelos interpretativos e permitem a criação de novas relações.

Registra-se que a qualidade da Qn definirá a qualidade das relações que o pesquisador poderá estabelecer no seu trabalho. Essa é uma questão importante porque faz a distinção entre um jovem pesquisador e um pesquisador sênior: quanto maior for a sua familiaridade com o tema, quanto maior for a sua experiência com a investigação científica daquele campo, maior será a probabilidade de estabelecimento de relações entre as partes e, conseqüentemente, maior será a possibilidade de descobrir coisas. A maturidade do pesquisador coloca a pesquisa em um patamar diferenciado, podendo-se afirmar que o olhar do pesquisador define a qualidade da pesquisa. Por essa razão, há a necessidade do pesquisador iniciante ser acompanhado em orientação.

Nesse momento, deve-se observar que a investigação qualitativa tende a analisar os dados de forma indutiva:

não recolhem dados ou provas com o objetivo de confirmar ou infirmar hipóteses construídas previamente; ao invés disso, as abstrações são construídas à medida que os dados particulares que foram recolhidos se vão agrupando [...] Uma teoria desenvolvida deste modo procede de “baixo para cima” (em vez de “cima para baixo”), com base em muitas peças individuais de informação recolhida que são inter-relacionadas⁵¹.

A investigação qualitativa é um campo aberto para novas descobertas. Ao respeitar a empiria, tal como ela se apresenta para os sujeitos, é possível identificar a natureza das relações humanas e a construção do imaginário social, aproximando-se da realidade não como ela “deve ser”, mas como ela “é”. Essa aproxima-

⁵¹ BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994. p. 50.

ção permite a elaboração de novas políticas e planos de ação para que a ciência possa cumprir o seu papel de contribuir, concretamente, para que a sociedade possa se desenvolver, eticamente.

6 Considerações Finais

O desafio de realizar uma investigação qualitativa na área do direito envolve um conjunto de escolhas teóricas e metodológicas. Realizadas de forma consciente e consistente, garantem a elaboração de um trabalho confiável, fundamentado nos parâmetros estabelecidos pela comunidade científica.

Um importante tema da área de direito é fomentar a reflexão e a prática de pesquisa sobre o trabalho empírico. De natureza complexa e minuciosa, esse trabalho qualitativo envolve um conjunto de procedimentos de organização, codificação e análise que precisa ser apropriado pelos pesquisadores da área, a fim de desenvolver trabalhos com solidez e rigor necessários.

Considera-se que a produção de conhecimentos jurídicos advém das necessidades e problemas relativos à realidade; e esta impulsiona novas questões a serem (re)pensadas. A respeito da investigação qualitativa, a realidade — e sua empiria impõe a exigência de compreender a sociedade e, por conseguinte, elaborar conhecimentos que permitam esse entendimento. A realidade — e o conhecimento científico advindo dela — permite a criação de soluções aplicáveis. A tarefa de construir saberes científicos no direito, nessa perspectiva, se insere como imperativa no sentido de permitir a emergência de novas tecnologias e, por conseguinte, contribuir, de forma significativa, para a sociedade.

Referências

- BEDÊ, Fayga Silveira; SOUSA, Robson Sabino de. Por que a área do direito não tem cultura de pesquisa de campo no Brasil? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 781-796, 2018.
- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.
- BOHNSACK, Ralf. *Pesquisa social reconstrutiva: introdução aos métodos qualitativos*. Petrópolis: Vozes, 2020.
- CHARMAZ, Kathy. *A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso, 2014.
- EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em Direito: as regras de inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013.
- FARIA, José Henrique de. Epistemologia crítica, metodologia e interdisciplinaridade. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FERNANDES, Valdir (ed.). *Práticas da interdisciplinaridade no ensino e pesquisa*. Barueri: Manole, 2015.
- FERNÁNDEZ FLECHA, María de los Ángeles; URTEAGA CROVETTO, Patricia; VERONA BADAJOZ, Aaron. *Guía de investigación em Derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015.
- FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Penso, 2009.
- GONSALVES, Elisa Pereira. *Conversas sobre iniciação à pesquisa científica*. Campinas: Alínea, 2018.

GROSS, Jacson; LEAL, Maria Angélica dos Santos; CARLOS, Paula Pinhal de; CADEMARTORI, Daniela Leutchuck de. O desafio da entrevista como técnica de coleta de dados na pesquisa empírica em direito. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, São José dos Pinhais, v. 16, n. 3, p. 1182-1193, 2023.

LANKSHEAR, Colin; KNOBEL, Michele. *Pesquisa pedagógica: do projeto à implementação*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago.2004.

MONEBHURRUN, Nitish; VARELLA, Marcelo D. O que é uma boa tese de doutorado em Direito? uma análise a partir da própria percepção dos programas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 423-443, 2013.

OLIVEIRA, Adriana Ferreira Serafim de; MIALHE, Jorge Luis. A possibilidade de desenvolver pesquisas no campo jurídico valendo-se da metodologia de abordagem qualitativa. *Revista de Pesquisa e Educação Jurídica*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 40-56, jan./jun. 2016.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 27-48, jan./abr. 2018.

POSSEBON, E. P. Gonsalves; FORMIGA, P. Gonsalves de Alcântara. Pesquisa qualitativa: a contribuição da Escola de Chicago. *Revista Cocar*, v. 15, n. 32, 2021.

PUNCH, Keith F. *Introdução à pesquisa social: abordagens quantitativas e qualitativas*. Petrópolis: Vozes, 2021.

RUDNICKI, Dani; CARLOS, Paula Pinhal de; MÜLLER, Felipe. O uso da entrevista na pesquisa jurídica brasileira. *RBSD: Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 8, n. 2, p. 82-104, maio/ago. 2021.

SAMPIERE, Roberto H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, María del Pilar B. *Metodologia de pesquisa*. Porto Alegre: Penso, 2013.

STRAUS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

The logo for CEUB (Centro de Estudos Urbanos) is displayed in a stylized, bold, white font against a dark red background. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' having a unique, geometric shape.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white, multi-story building with a distinctive architectural style, including a large, curved, cantilevered section. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is visible. The background shows a clear blue sky with scattered white clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

As políticas públicas de finanças, educação e saúde nos países em desenvolvimento: reflexões sobre os experimentos de campo desenvolvidos no laboratório J-PAL

Public finance, education and health policies in developing countries: reflections on the field experiments developed in the J-PAL lab

Laudeny Fábio Barbosa Leão

Lorena Madruga Monteiro

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

As políticas públicas de finanças, educação e saúde nos países em desenvolvimento: reflexões sobre os experimentos de campo desenvolvidos no laboratório J-PAL*

Public finance, education and health policies in developing countries: reflections on the field experiments developed in the J-PAL lab

Laudeny Fábio Barbosa Leão**

Lorena Madruga Monteiro***

Resumo

O Laboratório de Ação contra a Pobreza Abdul Latif Jameel (J-PAL) consolidou sua atuação por meio de pesquisas que objetivaram responder, globalmente, como as populações que vivem em contextos de extrema pobreza se comportam em questões relacionadas à educação, saúde e finanças. Para isso, com base nas questões levantadas pela economia comportamental, utilizaram-se, em grande escala, desenhos de experimentos de campo baseados em estudos randomizados e aleatórios. Nesse sentido, busca-se, neste estudo, problematizar sobre o desenho desses experimentos aleatórios de políticas públicas em três sentidos: a) seu aporte teórico e visão de mundo subjacente; b) seu potencial de reprodutibilidade em contextos adversos; e c) o impacto de seus resultados na saúde, educação e finanças. Por meios dos relatórios dos experimentos de campo descritos no “Handbook of economic field experiments”, editados por Benerjee e Duflo, em 2017, e das sínteses das pesquisas localizadas no site do J-PAL, sistematizou-se o impacto dessa abordagem no campo das políticas públicas baseadas em evidências. Conclui-se que as inovações trazidas pela abordagem teórica e pelo seu desenho metodológico se apresentam como ponto de inflexão no campo de pesquisa em políticas públicas.

Palavras-chave: economia comportamental; experimentos randomizados e aleatórios; políticas públicas.

Abstract

The Abdul Latif Jameel Poverty Action Laboratory (J-PAL) has consolidated its work through research that aims to answer, globally, how populations living in extreme poverty behave on issues related to education, health and finance. To this end, with the support of issues brought up by behavioral economics, they used, on a large scale, field experiment designs based on randomized and randomized studies. Based on this, this study aims to problematize the design of these randomized public policy experiments in three

* Recebido em 15/12/2022

Aprovado em 09/09/2024

** Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Políticas Públicas (SOTEPP) do Centro Universitário de Maceió (UNIMA/AL).

E-mail: laudeny.fabio@gmail.com.

*** Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Políticas Públicas (SOTEPP) do Centro Universitário de Maceió (UNIMA/AL).

E-mail: lorena.madruga@gmail.com.

senses: a) their theoretical contribution and underlying worldview; b) their potential for reproducibility in adverse contexts; and c) the impact of their results on health, education, and finance. Through the reports of the field experiments described in the “Handbook of economic field experiments”, edited by Benerjee and Duflo in 2017, and the summaries of the research located on the J-Pal website, the impact of this approach in the field of evidence-based public policy was systematized. It is concluded that the innovations brought by the theoretical approach and its methodological design present themselves as a turning point in the field of public policy research.

Keywords: behavioral economics; randomized and randomized experiments; public policy.

1 Introdução

O Laboratório de Ação contra a Pobreza Abdul Latif Jameel (J-PAL) reúne pesquisadores de todo mundo após ter consolidado sua atuação por meio de pesquisas que objetivaram responder, globalmente, como as populações que vivem em contextos de extrema pobreza se comportam em questões relacionadas à educação, saúde e finanças. Abrangendo problemas sociais interdisciplinares, por meio do enfoque teórico da economia comportamental, em especial a noção de arquitetura de escolhas, realizaram experimentos de campo em contextos de extrema pobreza global, com desenhos metodológicos associados aos estudos clínicos do campo da saúde, como a metodologia de estudos aleatórios randomizados.

Conforme Luciana de Souza Leão e Gil Eyal¹, os usos de métodos de avaliação de impacto randomizados foram significativos para as mudanças na avaliação de políticas sociais nas últimas décadas. Entretanto, os pesquisadores os situam em uma nova fase de avaliações de impacto randomizadas no campo da ajuda ao desenvolvimento. O que explica o estabelecimento do “Padrão Ouro” de estudos aleatórios randomizados de campo pelos economistas da segunda onda em relação a primeira, segundo os autores, é a organização do trabalho de pesquisa, a pouca dependência das burocracias locais na implementação dos estudos randomizados, o montante de financiamento privado e a composição dos financiadores, juntamente com a parceria entre fundações e universidades. Além disso, os autores destacam que a opção em realizar pequenas intervenções de curto prazo favoreceu a difusão e a ampliação dos trabalhos desenvolvidos no J-PAL.

Com base na atuação do J-PAL, descrita nos relatórios dos experimentos de campo “Handbook of economic field experiments”, editados por Benerjee e Duflo a partir de 2017, e das sínteses das pesquisas localizadas em seu site, buscou-se, neste estudo, problematizar o desenho desses experimentos aleatórios de políticas públicas em três sentidos: a) seu aporte teórico e visão de mundo subjacente; b) seu potencial de reprodutibilidade em contextos adversos; c) e o impacto de seus resultados na saúde, educação e finanças. A sistematização do impacto dessa abordagem, no campo das políticas públicas, baseadas em evidências, realizou-se, portanto, por meio de fontes secundárias, refletindo um estudo descritivo, exploratório e interpretativo.

A amostra foi composta de 29 pesquisas, 12 no campo da educação, 9 no de saúde e 8 no de finanças. Realizou-se a análise considerando-se a avaliação de impacto e as possibilidades de reprodução de uma política para outras áreas do conhecimento, com aplicação prática na resolução de problemas reais da sociedade e dos mercados.

Na avaliação de impacto, analisou-se o potencial de resolubilidade em relação aos custos de implementação. Quanto à replicabilidade, avaliou-se o potencial de reprodução das políticas em áreas distintas das apresentadas nos casos específicos.

¹ LEÃO, L. de S.; EYAL, G. Em busca do Padrão-Ouro? o percurso histórico do uso de experimentos na avaliação de políticas sociais. In: KOGA, Natália Massaco *et al.* (ed.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília: IPEA, 2022. p. 285-310.

Demonstra-se que os casos estudados apresentam indicadores de impacto das políticas utilizadas para as populações pobres e em situação de extrema pobreza, além do potencial de reprodutibilidade delas para outras áreas de conhecimento. A análise de impacto procura demonstrar o baixo custo de implementação de tais políticas baseadas em evidência; enquanto a reprodutibilidade das políticas apresenta a ampliação do escopo de atuação e da interdisciplinaridade das soluções apresentadas e implementadas.

Este estudo divide-se em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira reflete-se como o aporte da economia comportamental auxilia os pesquisadores a formular o desenho de seus experimentos de campo. Na sequência, e antes das discussões sobre os casos, analisam-se as críticas dos desenhos dos experimentos de campo realizados pelos pesquisadores do J-PAL. Posteriormente, discutem-se as políticas públicas formuladas com base nos experimentos aleatórios e controlados no campo da educação, finanças e saúde. Na segunda parte, reflete-se sobre a reprodutibilidade e o impacto dos experimentos de campo. Por fim, conclui-se que as inovações trazidas pela abordagem teórica e pelo desenho metodológico dos experimentos aleatórios controlados apresentam-se como ponto de inflexão no campo de pesquisa em políticas públicas.

2 A economia comportamental e as políticas públicas em realidades de exclusão social e econômica

O aporte teórico utilizado nesses estudos advém da economia comportamental, em especial a ideia de arquitetura das escolhas, de autores como Thaler e Sunstein e Kahnemann, dentre outros. A arquitetura de escolhas e o nudging definido por Thaler e Sunstein² apresenta-se como um estímulo, um empurrãozinho que induz as pessoas a seguirem caminhos que melhorarão sua vida. Portanto, são incentivos comportamentais para que as pessoas tomem as melhores decisões, sem que o Estado, o governo, as instituições utilizem mecanismos coercitivos, respeitando, assim, a autonomia de cada um.

Traduzido para o campo da pesquisa experimental, o pesquisador reflete sobre a solução de um problema público iminente como um arquiteto de escolhas, ou seja, aquele que propõe contextos e benefícios nos quais o público-alvo da intervenção tomará a melhor decisão. Ele avaliará o impacto da intervenção por meio de procedimentos de controle do experimento, como a randomização.

Banerjee e Duflo³ reiteram que os experimentos controlados randomizados estimulam que o pesquisador, o policymaker, enquanto arquiteto de escolhas, desenvolva, cientificamente, questões causais, com o qual é o impacto da adição de computadores numa sala de aula? Ou, se o aumento de juros levará a uma maior inadimplência? Por muito tempo, destacam os autores, essa perspectiva foi nula nos estudos econômicos. Situação que se inverteu com o desenvolvimento dos estudos experimentais do J-PAL nos últimos vinte anos. Conforme os autores, essa experiência que envolve pesquisas variadas com experimentos randomizados controlados impactou, positivamente, a economia do desenvolvimento. Citam que, inclusive, os economistas que eram mais céticos a essa metodologia, atualmente, realizam experimentos randomizados controlados.

A visão de mundo subjacente ao estímulo à realização de experimentos de campo randomizados controlados, conforme Banerjee e Duflo, refere-se ao fato de que os resultados podem modificar o entendimento sobre o mundo, especialmente em relação às decisões das populações em situações de extrema pobreza.

² THALER, R.; SUNSTEIN, C. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.

³ BANERJEE, A.; DUFLO, E. *Handbook of field experiments*. Cambridge: Elsevier, 2017. v 1. BANERJEE, A.; DUFLO, E. *Handbook of field experiments*. Cambridge: Elsevier, 2017. v 2.

Ou seja, ao possibilitar questionamentos mais básicos e não reestruturados de uma teoria explicativa, relacionados ao contexto da intervenção, esses questionamentos têm o potencial de gerar novas explicações. Os autores atribuem a criação de novos pressupostos teóricos a experimentos realizados sobre capital humano, reformas educacionais, desenhos de programas redistributivos, incentivos para funcionários públicos, acesso a produtos financeiros, preferências e mudanças de preferências, o papel da comunidade e incentivo à participação eleitoral.

A contribuição de Banerjee e Duflo e os demais pesquisadores proporcionou a ampliação das pesquisas baseadas em evidência para diversas outras áreas do conhecimento⁴. Diversas contribuições (como Kate Raworth e a economia donut; Dan Ariely e George Akerlof, com a economia comportamental, além de W. Brian Arthur e a economia da complexidade) têm sido cruciais para a elaboração de políticas públicas que realmente possam enfrentar e combater a pobreza, corrigir os problemas encontrados na educação dessas populações, contribuir com os negócios de pequeno porte e trabalhar questões relacionadas ao meio-ambiente, dentre outros temas.

A questão da decisão das pessoas em situação de pobreza apresenta-se como um contexto propício para a aplicação dos pressupostos da economia comportamental. Conforme Silva et al.⁵, há mais custos cognitivos na tomada de decisão de pessoas em situação de escassez, pobreza, do que outras em melhores condições econômicas, uma vez que “[...] os pobres decidem sob maior pressão e com maiores custos de oportunidade e cognitivos, o que faz com que decidam economicamente de maneira insatisfatória com maior frequência”. Portanto, os nudges auxiliariam, enquanto benefício apresentado no desenho dos experimentos, como uma forma, criativa, de proporcionar melhores decisões para pessoas em contexto de pobreza⁶.

Os experimentos de campo, nesse sentido, são determinantes para compreender a forma como os pobres tomam decisões e para corrigir políticas e programas, como as tecnologias baseadas em telefonia móvel para a entrega de informações agrícolas, a redução de custos e riscos para programas de microsseguros e ajustes nos fluxos de fundos para programas sociais. A abordagem proposta trabalha as evidências com base na mensuração de impacto das políticas nos aspectos quantitativos e qualitativos. O aspecto quantitativo identifica e mensura os efeitos das políticas, qualificando-a como a causa da mudança. Por outro lado, na perspectiva qualitativa, considera-se a visão dos atores envolvidos, e desenham-se as políticas com base nos efeitos para os próprios beneficiários destas^{7,8,9}.

2.1 Críticas e a defesa da metodologia de experimentos aleatórios controlados

A metodologia dos experimentos aleatórios apresenta-se como uma grande alternativa para pesquisas em economia comportamental e do desenvolvimento. Os experimentos têm produzido insumos para a correção de políticas públicas em diversas áreas, como educação, saúde, microcrédito etc. Por meio da criatividade

⁴ THALER, R. *Todo lo que he aprendido com la psicología económica: el encuentro entre la economía y la psicología, y sus implicaciones para los individuos*. 3. ed. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S. A., 2018.

⁵ SILVA, L. N.; TEIXEIRA, L. F. D.; SOARES, G. S.; SANTOS, O. A. A. Reduzindo a tributação cognitiva: lições comportamentais para a diminuição dos efeitos psicológicos adversos da pobreza. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, p. 287-325, 2018. p. 290

⁶ MUNIZ, V. C. Recensão de Simpler de Cass R. Sustein: the future of government. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 3, jul./dez. 2015.

⁷ BATISTA, M.; DOMINGOS, A. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 32, n. 94, 2017.

⁸ KLAGENBERG, A. *A economia comportamental e o uso de nudge em políticas públicas*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

⁹ ARIELY, D. *Previsivelmente irracional: as forças invisíveis que nos levam a tomar decisões erradas*. Tradução: Ivo korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2020.

e inovação, novas relações causais proporcionam caminhos alternativos para a resolução de problemas que, de outra forma, demandariam grandes somas de investimento e muito tempo de implementação.

À medida que cresce a utilização dos experimentos, crescem também as críticas quanto a sua utilização. A maioria das críticas não são novas; constituem, na verdade, variações relativas ao mesmo tema: buscam comparar os experimentos com outros métodos para evitar a superinterpretação dos resultados dos experimentos. Seguindo essa linha, em 2014, publicou-se uma grande coletânea de textos que apresenta as principais críticas ao modelo. Trata-se da obra “*Field Experiments and their critics: Essays on the Uses and Abuses of Experimentation in the Social Sciences*”, editada por Dawn Langan Teele.

Nesta obra Gerber¹⁰ pontua que, sem o valor da Teoria na Condução dos Pressupostos de Pesquisa, os experimentos podem ser considerados enviesados e tendenciosos. Nesse sentido, os autores destacam que os experimentos no campo aumentam o risco de enviesamento e os pesquisadores correm o risco de construir amostras de conveniência que não necessariamente correspondem às variáveis de interesse descritas na teoria.

Barrett e Carter¹¹ referem-se ao dilema ético que os investigadores enfrentam em determinados desenhos de experimentos de campo. A questão da ausência de consentimento informado dos participantes é problemática. A manipulação dos sujeitos da pesquisa para alcançar os objetivos do desenho metodológico pode ter efeitos nocivos para os participantes e comprometer a validade interna dos experimentos. Andrew Gelman¹² também reafirma as questões éticas, mas atenta para o valor dos experimentos de campo. Segundo o autor, são pesquisas caras e que envolvem pequenas amostras. Sugere, para justificar sua realização, obter o máximo dos dados, combinando outras metodologias e técnicas.

Banerjee e Duflo¹³ buscaram responder as críticas mais latentes. Para os autores, a principal virtude dos experimentos aleatórios consiste no fato de que, devido à estreita colaboração entre pesquisadores e implementadores, estes permitem a estimativa de parâmetros que, de outra forma, não seriam possíveis de avaliar.

Os pesquisadores reiteram a importância de ter cuidado ao utilizar a metodologia em campo e cair na armadilha dos vieses. Por outro lado, salientam que, embora as críticas sejam importantes, é vital não desconsiderar a importância dos experimentos aleatórios nas pesquisas sobre desenvolvimento econômico em países pobres, como forma de corrigir políticas e formular novas ações de combate à pobreza, desigualdade e à exclusão social.¹⁴

Por fim, os pesquisadores destacam que os experimentos precisam ser fundamentados em teoria para orientar a formulação de políticas. Os autores referem-se a esse processo como “experimentação criativa”, no qual formuladores de políticas e pesquisadores colaboram e aprendem com os sucessos e fracassos. As críticas, nesse sentido, são inerentes a todo tipo de metodologia de microavaliação, e consideram sua importância para reflexão sobre a superutilização dos experimentos para todas as áreas do conhecimento. Na sequência, destacam-se os relatos de casos de políticas de educação, finanças e saúde em países em de-

¹⁰ GERBER, A.; GREEN, D.; KAPLAN, E. The illusion of learning from observational research. In: TEELE, Dawn Langan (ed.). *Field experiments and their critics: essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences*. New Haven: Yale University Press, 2014. p. 9-32.

¹¹ BARRETT, C.; CARTER, M. A retreat from radical skepticism: rebalancing theory, observational data, and randomization in development economics. In: TEELE, Dawn Langan (ed.). *Field experiments and their critics: essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences*. New Haven: Yale University Press, 2014. p. 58-77.

¹² GELMAN, A. Experimental reasonings in social science. In: TEELE, Dawn Langan (ed.). *Field experiments and their critics: essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences*. New Haven: Yale University Press, 2014. p. 185-195.

¹³ BANERJEE, A.; DUFLO, E. The experimental approach to development economics. In: TEELE, Dawn Langan (ed.). *Field experiments and their critics: essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences*. New Haven: Yale University Press, 2014. p. 78-114.

¹⁴ BANERJEE, A.; DUFLO, E. The experimental approach to development economics. In: TEELE, Dawn Langan (ed.). *Field experiments and their critics: essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences*. New Haven: Yale University Press, 2014. p. 78-114.

envolvimento e como os experimentos podem ser úteis para pequenos ajustes nos programas, de modo a melhorar seus resultados finais.

2.2 Políticas públicas de educação em contextos de exclusão social e econômica

Num contexto de processo de universalização do ensino secundário em Uganda, os pesquisadores James Habyarimana, Felipe Barrera-Osorio, Pierre De Galbert, Shwetlena Sabarwal¹⁵ testaram algumas possibilidades para avaliar a adesão ao ensino secundário e a melhora nos indicadores educacionais dos alunos das regiões de baixa renda desse país. A alternativa testada foi a parceria público-privada entre o governo e as escolas particulares que aderiram a essa parceria do programa federal. Avaliaram aquelas escolas privadas que receberam subsídios do governo (um voucher por aluno) e as que, apesar de elegíveis, não aderiram à parceria público-privada. Diante do resultado positivo no experimento, tanto em relação ao aumento do número de matrículas da escola privada que aderiu ao programa governamental quanto para a melhora nos indicadores educacionais, este mostrou-se sustentável ao ser mantido pelo governo, e foi ampliado, com a adoção da dupla jornada em escolas públicas, juntamente a outro programa de difusão de mensagens SMS para professores.

Não havia nenhum estudo prévio que indicasse a adesão dos estudantes das regiões de baixa renda ao ensino secundário, tampouco a educação privada. Assim como não houve indicação da qualidade da educação fornecida pelas escolas privadas localizadas nas regiões mais pobres de Uganda. Logo, o desenho da pesquisa baseou-se nos possíveis impactos que os pesquisadores acreditavam que seriam imputados aos benefícios da parceria público-privada efetuada pelo governo.

Similarmente a esse contexto, destaca-se a intervenção sobre vouchers de educação profissional e a conquista de empregos para jovens de baixa renda no Quênia. Há um senso comum de que a educação profissional é um caminho viável para a mudança social das pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. Entretanto, não há comprovação empírica dessa relação. Ou seja, pouco se sabe como ajudar os jovens de baixa renda a inserirem-se no mercado de trabalho durante a transição da escola para o mundo laboral. Joan Hamory Hicks, Michael Kremer, Isaac Mbiti e Edward Miguel¹⁶ realizaram essa intervenção, e concluíram que diferentes tipos de ensino profissional têm efeitos diversos em grupos distintos de sujeitos. A depender do gênero, da idade, da capacidade cognitiva, da origem familiar, do tipo de instituição de ensino profissionalizante (pública ou privada), os impactos serão diferentes.

Outros contextos de avaliação permitiram o contrário, ou seja, confirmar o que, subjetivamente, as pessoas entendem que funciona. Foi o caso da avaliação do Programa Aprender enFamilia (PAF) no Chile. Trata-se de programa que teve como objetivo envolver os pais na educação dos filhos, implementado em escolas públicas de ensino primário frequentadas por estudantes de baixa renda. A pesquisa realizada pelo pesquisador Francisco Galego¹⁷ demonstrou que aqueles estudantes com pais mais envolvidos no processo de aprendizagem tiveram melhores resultados educacionais e comportamentais. No entanto, apesar de o envolvimento ser um benefício importante, ele também depende da situação socioeconômica das famílias¹⁸.

¹⁵ BARRERA-OSORIO, F.; DE GALBERT, P.; HABYARIMANA, J.; SABARWAL, S. Impact of public-private partnerships on private school performance: evidence from a randomized controlled trial in Uganda. *Policy research working paper*, Washington, n. 7905, dec. 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25804>. Acesso em: 15 out. 2022.

¹⁶ HICKS, J. H.; KREMER, M.; MBITI, I.; MIGUEL, E. Breaking gender barriers: vocational training vouchers and kenyan youth. *Africa region gender practice policy brief*, Washington, n. 3, 2011. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25525>. Acesso em: 7 out. 2022.

¹⁷ A descrição da pesquisa encontra-se no site do J-PAL <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/involving-parents-their-childrens-education-chile>

¹⁸ GALLEGO, F. *Envolvendo os pais na educação dos filhos* - FCAP. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1257/rct.200-1.0>. Disponível em: <https://www.socialscisearch.org/trials/200/history/2814>. Acesso em: 15 out. 2022.

Portanto, esses exemplos de contextos de avaliação das intervenções demonstram que, mesmo as verdades estabelecidas no senso comum devem ser cotejadas por pesquisas que mensurem o impacto do benefício implementado por dado programa. Logo, a estratégia do desenho de pesquisa nesses formatos não consiste em verificar o que dizem os pressupostos teóricos, mas sim, por meio de intervenções controladas, o que realmente funciona, especialmente para as pessoas localizadas em regiões de extrema pobreza.

No campo da educação, as intervenções realizadas indicam as parcerias público-privadas e os subsídios por meio da distribuição de vouchers educacionais como bons caminhos para ampliação do acesso e universalização da educação, assim como em relação à melhoria do desempenho educacional dos estudantes de regiões pobres.

A questão de vouchers na educação é um tema controverso no campo educacional, em especial relacionado à educação infantil. Desde a década de 1950, com a publicação da obra “The role of government in Education” de Milton Friedman, não há um consenso sobre o tema. A possibilidade de passar para os pais o financiamento da educação por meio da distribuição de vouchers é entendida por alguns como defesa de liberdade de escolha e uma forma de melhorar a qualidade da educação por meio da competição entre escolas públicas e privadas, e, por outros, como forma de mercantilização da educação, exonerando o Estado de prover serviços de qualidade.

Dos anos 1970 até a década de 1980, a adoção desses recursos foi incentivada por organismos internacionais como forma de solucionar as restrições orçamentárias dos países¹⁹. A própria adesão à ideia de vouchers na educação nos EUA surgiu com base em uma controvérsia:

Nos anos 1980, estudo coordenado por James Coleman concluiu que, controlando-se outras diferenças, os estudantes de escolas privadas superavam os de escolas públicas. Conferências de imprensa, manchetes de jornais, audiências públicas e mobilizações tentaram, com base nessas conclusões, justificar a instituição de um sistema de voucher que permitiria aos pais usar dinheiro público para enviar seus filhos a escolas privadas. Um ano depois da divulgação do estudo, Coleman finalmente disponibilizou seus dados, e o exame de outros pesquisadores concluiu que o trabalho era de má qualidade estatística e que, controladas adequadamente as variáveis, os desempenhos acadêmicos eram semelhantes. Infelizmente, quando Coleman disponibilizou seus dados, o dano estava feito: imprensa e políticos conservadores haviam divulgado a “mensagem Coleman” de que escolas privadas eram melhores que as públicas²⁰.

Situação que se repetiu nos anos 1990 com a pesquisa de Chubb e Moe²¹. A passagem da gestão da escola pública para organizações privadas, no Reino Unido, segundo Kleese Edwards Jr., não apresentou mudanças substanciais no ensino-aprendizado dos estudantes. A lógica dos Vouchers e das parcerias público-privadas, nos países considerados mais ricos, tende a aumentar as desigualdades existentes.

Talvez os resultados significativos que as intervenções dos pesquisadores do J-PAL perceberam com a introdução de voucher e parceria público-privado no ensino, em regiões mais pobres de países do continente africano, considerados países em desenvolvimento, tenha relação com o fato de as escolas não serem tão desiguais em termos de ensino, de seu financiamento, assim como a composição socioeconômica das famílias e dos estudantes.

¹⁹ KLEES, S. J.; EDWARDS, D. B. Privatização da educação experiências dos estados unidos e outros países. *Revista brasileira de educação*, v. 20, n. 60, p. 11-30, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1413-24782015206002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/tHK4tppLJgYvDNdygxrPcWq/?lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2021.

²⁰ KLEES, S. J.; EDWARDS, D. B. Privatização da educação experiências dos estados unidos e outros países. *Revista brasileira de educação*, v. 20, n. 60, p. 11-30, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1413-24782015206002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/tHK4tppLJgYvDNdygxrPcWq/?lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2021. p. 14.

²¹ KLEES, S. J.; EDWARDS, D. B. Privatização da educação experiências dos estados unidos e outros países. *Revista brasileira de educação*, v. 20, n. 60, p. 11-30, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1413-24782015206002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/tHK4tppLJgYvDNdygxrPcWq/?lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2021.

Muralidharan²², em relação ao aspecto supramencionado, destaca que, na maioria desses países, o financiamento da educação é via Estado, ou seja, não há um mercado competitivo educacional que possa revelar grandes desigualdades. O orçamento governamental desses países é baixo e concentra-se na educação, defesa e cuidados de saúde. Entretanto, enfrentam desafios na oferta de educação universal de boa qualidade, em relação ao baixo número de matrículas escolares e resultados de aprendizagem. Conclui que, diante de um baixo orçamento, o papel das avaliações por meio das intervenções de campo refere-se ao teste e compreensão da eficácia das várias políticas implementadas com o objetivo de melhorar os resultados em educação.

2.3 As pesquisas experimentais no campo das finanças e da saúde

O financiamento de pequenas iniciativas globalmente, por meio do microcrédito, é um tema amplamente discutido e apresenta resultados controversos. A tecnologia social do microcrédito é largamente utilizada para financiar iniciativas de pequeno porte no meio rural e no meio urbano, normalmente por meio de bancos comerciais. Nas últimas décadas, outras formas de instituições financeiras têm surgido para auxiliar os pequenos negócios, principalmente após o fenômeno do Grameen Bank na Índia, um banco de microcrédito criado pelo economista e professor bengalês Muhammad Yunus, posteriormente premiado com o Nobel de economia.

Esses bancos comunitários costumam financiar pequenas iniciativas informais com pequenas somas de dinheiro, por períodos curtos, de maneira simplificada, de modo que as populações mais carentes e excluídas dos mercados de crédito e de bens possam acessar recursos e negociar, diretamente, com fornecedores e clientes. Outras características desses bancos populares são o acesso a crédito prioritariamente às mulheres, com garantias solidárias de outros clientes em iguais situações, de modo que a confiança mútua e o acompanhamento constante por parte dos agentes de crédito conseguem reduzir o risco de crédito e, consequentemente, os níveis de inadimplência, retroalimentando positivamente a saúde financeira dessas iniciativas.

Justamente o perfil de crédito de pequena monta — o microcrédito — tem se mostrado insuficiente para fazer com que essas iniciativas de negócios possam crescer e se manter no tempo autonomamente e de maneira perene. Diante disso, aumentam, em países em desenvolvimento, iniciativas para além do crédito. Atividades como educação financeira, inclusão bancária e formação de grupos produtivos têm ampliado o conceito de microcrédito para microfinanças. Os resultados têm sido promissores, com exemplo para outros campos, como os de microsseguros, serviços de saúde, controle de fornecimento de medicamentos, planejamento financeiro, planejamento do consumo de famílias carentes, entre outras atividades.

O caso da pesquisa sobre finanças inovadoras e a adoção de tecnologia no Quênia é emblemático a respeito da utilização de *nudges* para o planejamento de iniciativas de pequeno porte. Um problema comum aos agricultores de pequeno porte são as flutuações sazonais nos preços das safras, com impacto direto e imediato sobre seus ganhos. Normalmente, os preços das safras são baixos logo após a colheita, aumentando nos meses subsequentes, respeitando as regras básicas de oferta e demanda dos mercados simples de *commodities*. Para se utilizarem das vantagens das vendas no longo prazo, os pequenos agricultores teriam deter acesso a tecnologias de armazenamento e planejamento, principalmente para culturas de grãos, de modo a poder vender seus produtos a preços mais altos, elevando, assim, suas receitas e ampliando seu poder de consumo, com elevação do bem-estar dessas populações²³.

Ocorre que esses pequenos agricultores têm despesas imediatas (como a compra de materiais escolares para seus filhos, compra de medicamentos e outras), o que os impede de postergar a venda de suas colheitas

²² MURALIDHARAN, K. Field experiments in education in developing countries. In: BANERJEE, Abhijit.; DUFLO, Esther (ed.). *Handbook of field experiments*. Cambridge: Elsevier, 2017. v. 2.

²³ AGGARWAL, S.; EILIN, F.; JONATHAN, R. Grain today, gain tomorrow: evidence from a storage experiment with savings clubs in kenya. *Journal of development economics*, v. 134, p. 1-15, 2018.

a preços mais elevados no futuro. Uma possível explicação para isso é que os agricultores têm acesso limitado ao crédito ou poupança, com poucas oportunidades de garantir dinheiro além das vendas de safras²⁴.

Os pesquisadores Jonathan Robinson, Shilpa Aggarwal e Ellin Francis²⁵ buscaram investigar se a utilização de empréstimos e o acesso a informações qualificadas poderia permitir que os agricultores armazenassem mais milho e ganhassem receitas maiores, com impactos maiores nas receitas para os agricultores com empréstimos concedidos imediatamente após a colheita e em áreas onde uma parcela menor de agricultores recebeu empréstimos.

O experimento seguiu com três grupos distintos, numa amostra de 1.589 agricultores: i) empréstimos pós-colheita, em que os agricultores receberam empréstimos imediatamente após a colheita; ii) empréstimo de três meses pós-colheita e iii) grupo de comparação ou controle, em que os agricultores não receberam empréstimos²⁶.

Os resultados demonstraram que as ofertas de empréstimo permitiram que os agricultores armazenassem mais milho e ganhassem receitas maiores, com impactos para os agricultores com empréstimos concedidos, imediatamente, após a colheita e para aqueles em vilas onde uma parcela menor de agricultores recebeu os empréstimos. Ou seja, o acesso a crédito, com informação qualificada e a articulação de agentes entre mercados, possibilita aos pequenos agricultores sua atuação nos mercados de crédito e de bens, de modo a se beneficiarem das vantagens existentes nestes ambientes²⁷.

Outras iniciativas apresentam resultados semelhantes a esta pesquisa no Quênia, como os casos que visavam medir o impacto de um Programa de Crédito de Estoque para Agricultores de Óleo de Palma em Serra Leoa²⁸ e O Impacto dos Esquemas de Armazenamento de Grãos com Base em Grupo na Poupança e Renda dos Agricultores no Quênia²⁹. No entanto, os casos vão além do microcrédito tradicional. Não é suficiente liberar crédito de pequena monta, sem que se tenha acesso a informações qualificadas e ao planejamento para utilização dessas informações. Além disso, o acesso à poupança ou a outros meios de acumulação para investimentos futuros é um fator preponderante para o sucesso dessas propostas.

As iniciativas randomizadas estão, também, além das questões de microfinanças de planejamento da produção e do acesso a mercados por empresários de pequeno porte. O caso “Extensão do seguro saúde ao setor informal por meio do microfinanciamento na Nicarágua” revela como as microfinanças podem se alinhar com os microsseguros e fazer a diferença para as vastas populações pobres ao redor do mundo³⁰. Naquele país, os trabalhadores do setor informal, autônomos e desempregados têm apenas direito a cuidados em alguns postos e outras instalações do Ministério da Saúde, com poucos recursos e infraestrutura, carência de pessoal e poucos medicamentos, para atender o grande contingente de população nessas categorias de renda. Como consequência, a população mais pobre evita os serviços do governo e decide pagar médicos particulares caros ou postergam seus cuidados com saúde, empurrando para o futuro grandes problemas de saúde pública. Esse tipo de problema acomete em especial as famílias de trabalhadores rurais e as populações indígenas do interior do país. A falta de seguros de saúde para essa população, para mitigar esse risco de

²⁴ AGGARWAL, S.; EILIN, F.; JONATHAN, R. Grain today, gain tomorrow: evidence from a storage experiment with savings clubs in kenya. *Journal of development economics*, v. 134, p. 1-15, 2018.

²⁵ AGGARWAL, S.; EILIN, F.; JONATHAN, R. Grain today, gain tomorrow: evidence from a storage experiment with savings clubs in kenya. *Journal of development economics*, v. 134, p. 1-15, 2018.

²⁶ AGGARWAL, S.; EILIN, F.; JONATHAN, R. Grain today, gain tomorrow: evidence from a storage experiment with savings clubs in kenya. *Journal of development economics*, v. 134, p. 1-15, 2018.

²⁷ AGGARWAL, S.; EILIN, F.; JONATHAN, R. Grain today, gain tomorrow: evidence from a storage experiment with savings clubs in kenya. *Journal of development economics*, v. 134, p. 1-15, 2018.

²⁸ CASABURI, L.; GLENNERSTER, R.; SURI, T.; KAMARA, S. *The impact of an inventory credit program on palm oil farmers in Sierra Leone*. 2014. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 10 out. 2022.

²⁹ ROBINSON, J.; AGGARWAL, S.; FRANCIS, E. *The impact of group-based grain storage schemes on farmers' savings and incomes in Kenya*. 2016. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 16 jul. 2021.

³⁰ FIELD, E.; THORNTON, R.; HATT, L.; ISLAM, M.; DIAZ, F. S.; MONADA, M. G.; FITZPATRICK, A. *Extending health insurance to the informal sector through microfinance in Nicaragua*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 14 out. 2022.

saúde pública, faz com que os pobres gastem parte significativa de sua renda com medicamentos e consultas, além de exames médicos com custo elevado³¹.

Em janeiro de 2007, o governo da Nicarágua iniciou um programa piloto que estendeu o programa de seguro saúde do Instituto de Previdência Social da Nicarágua (IPSN), que, anteriormente, destinava-se, apenas, a empregados do setor formal, aos trabalhadores do setor informal. As pessoas físicas foram designadas para adquirir o seguro no escritório central do IPSN ou na agência de três Instituições Microfinanceiras (IMFs) participantes. A implementação da política contemplou a entrevista a trabalhadores nos três maiores mercados de rua no centro da capital Manágua, para saber a razão da baixa adesão aos serviços de saúde no país. Ao término da pesquisa, convidaram-se os entrevistados a escolher um bilhete de loteria em uma pilha de envelopes pré-selados e não marcados. Os possíveis prêmios da loteria incluíram um bilhete em branco (sem prêmio); folheto do INSS detalhando o produto de seguro; cartilha acompanhada de subsídio de seguro semestral com orientação para inscrição no INSS; ou uma brochura acompanhada de um subsídio de seguro de seis meses com instruções para se inscrever em um escritório de alguma IMF. O subsídio de seis meses foi de, aproximadamente, US \$ 96 e fornecido na forma de um *voucher*; os respondentes foram informados de que os pagamentos seriam feitos em seu nome diretamente ao INSS. Após um ano, abordaram-se os entrevistados para uma pesquisa de acompanhamento a fim de medir as mudanças na saúde e na utilização da saúde³².

Em geral, a adesão ao seguro e as taxas de retenção foram baixas, e a inscrição no programa não proporcionou uma economia absoluta de custos para os participantes. O caso, no entanto, apresentou problemas de coordenação entre os informais e as instituições microfinanceiras, gerando estranheza em adquirir seguros de saúde por meio desses agentes. A ideia de utilizar essas IMFs para a venda de seguros de saúde representa um custo baixo e um nível elevado de capilaridade para além da frágil infraestrutura do governo nicaraguense. No entanto, aspectos culturais devem ser considerados em relação a assuntos ligados à saúde e microfinanças. A proximidade das IMFs para com as populações de baixa renda e o fortalecimento dessas redes por parte de organismos governamentais, como o Ministério da Saúde, podem eliminar essa desconfiança e facilitar uma adesão mais ampla aos seguros de saúde.³³

O caso de educação empresarial para clientes de microcrédito no Peru retoma as críticas à eficácia do microcrédito e seu papel de mitigador de índices elevados de pobreza e seu potencial de geração de oportunidades de porta de saída da pobreza extrema. O caso aborda a questão específica da elevada taxa de inadimplência e o risco de utilização dos recursos para atividades outras que não atividades produtivas por parte dos clientes. Não é raro os clientes de microcrédito utilizarem os recursos obtidos para o consumo, ao invés de os empregarem em atividades produtivas, dificultando o pagamento e ampliando, portanto, as taxas de inadimplência.³⁴

Os pesquisadores Dean Karlan e Martin Valdivia queriam saber se a implantação de cursos de gestão e educação empresarial teriam o potencial de resolver os problemas de inadimplência e risco operacional com os empréstimos de microcrédito. Para isso, uma instituição de microfinanças, sem fins lucrativos, chamada FINCA, opera, desde 1993, no Peru, criando bancos de microcrédito nos vilarejos para os micronegócios e negócios informais. Essa IMF atua como uma espécie de agência de fomento de segundo piso, criando e financiando bancos de primeiro piso que, por sua vez, têm contato direto com os clientes do microcrédito.

³¹ FIELD, E.; THORNTON, R.; HATT, L.; ISLAM, M.; DIAZ, F. S.; MONADA, M. G.; FITZPATRICK, A. *Extending health insurance to the informal sector through microfinance in Nicaragua*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 14 out. 2022.

³² FIELD, E.; THORNTON, R.; HATT, L.; ISLAM, M.; DIAZ, F. S.; MONADA, M. G.; FITZPATRICK, A. *Extending health insurance to the informal sector through microfinance in Nicaragua*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 14 out. 2022.

³³ FIELD, E.; THORNTON, R.; HATT, L.; ISLAM, M.; DIAZ, F. S.; MONADA, M. G.; FITZPATRICK, A. *Extending health insurance to the informal sector through microfinance in Nicaragua*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 14 out. 2022.

³⁴ KARLAN, D.; VALDIVIA, M. Teaching Entrepreneurship: impact of business training on microfinance clients and institutions. *Center Discussion Paper*, n. 941, jul. 2006. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=920487>. Acesso em: 20 out. 2022.

Os bancos dos vilarejos foram divididos em dois grupos, com um deles oferecendo treinamentos e folhetos sobre educação financeira e sobre como melhor utilizar os recursos adquiridos. Repassaram-se as informações por agentes de desenvolvimento treinados em reuniões nas vilas onde os bancos funcionavam. O outro grupo continuou ofertando microcrédito da mesma forma que faziam anteriormente, sem nenhuma informação qualificada adicional.³⁵

Os resultados obtidos não foram taxativos para os indicadores pretendidos, como aumento de faturamento, taxa de inadimplência, aumento de poupança, aumento dos lucros e de contratações etc. Observaram-se alguns resultados positivos, como o aumento dos registros das operações de venda, receitas e despesas, aumento de lucros e incremento dos negócios ao longo do tempo. Porém, o elevado custo dos treinamentos e a diversidade de outros fatores como o monitoramento constante, além do baixo índice de educação formal dos empresários de pequeno porte, dificultaram o sucesso de todos os indicadores em conjunto.³⁶

Há a crença de que honorários mais elevados por serviços de saúde resultarão em uma oferta de serviços de melhor qualidade. No entanto, conforme pesquisa realizada em Haut-Katanga, na República Democrática do Congo com os prestadores de cuidados em saúde, mesmo que esse incentivo tenha aumentado o esforço dos profissionais de saúde, não resultou em aumento da demanda pelos serviços e em melhoria nos serviços ofertados. Logo, não são os honorários que impactam a melhor ou pior qualidade dos serviços de saúde.³⁷

As pesquisas experimentais do J-PAL têm ajudado comunidades carentes em países pobres em aspecto relacionando à saúde e à cultura. O planejamento familiar com a utilização de métodos contraceptivos auxilia a decisão de evitar uma gravidez indesejada que prejudique a saúde da mulher, ou ainda nos casos de gravidez em sequência de mulheres jovens subtraídas de suas decisões sobre temas como fertilidade. Países pobres, com perfil conservador nos aspectos religiosos e com traços de controle autoritário sobre as mulheres por parte dos homens, potencializam graves danos à saúde das mulheres. Os impactos dessas atitudes de controle vão além do planejamento familiar, abrangendo discussões sobre gênero, decisões sobre quando e quantas vezes as mulheres querem engravidar, e os riscos de morte e subnutrição dos filhos sobreviventes.³⁸

Para abordar esses temas, pesquisadores do J-PAL, com membros da área de saúde do governo de Zâmbia, queriam saber o porquê de um número tão grande de mulheres não conseguirem atender às suas necessidades de anticoncepcionais modernos. Uma das razões é a dificuldade de acesso físico à anticoncepcionais confiáveis e a outra está relacionada a interesses conflitantes entre as mulheres e seus parceiros na utilização de tais medicamentos.³⁹

A ideia da intervenção foi a utilização de *vouchers* privados para as mulheres utilizarem na aquisição de anticoncepcionais. Foram, então, criados grupos de mulheres que recebiam informações qualificadas e os *vouchers* de maneira privada, por meio de reuniões com agentes de saúde e sem a presença de seus maridos e/ou companheiros. O outro grupo recebeu as mesmas informações, porém, na presença dos maridos e companheiros.⁴⁰

³⁵ KARLAN, D.; VALDIVIA, M. Teaching Entrepreneurship: impact of business training on microfinance clients and institutions. *Center Discussion Paper*, n. 941, jul. 2006. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=920487>. Acesso em: 20 out. 2022.

³⁶ KARLAN, D.; VALDIVIA, M. Teaching Entrepreneurship: impact of business training on microfinance clients and institutions. *Center Discussion Paper*, n. 941, jul. 2006. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=920487>. Acesso em: 20 out. 2022.

³⁷ HUILLERY, E.; SEBAN, J. *The impact of fee-for-service schemes on health service utilization in the democratic republic of congo*. 2017. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 7 out. 2022.

³⁸ ASHRAF, N.; FIELD, É.; LEE, J. *Contraceptive adoption, fertility, and the family in Zambia*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 15 out. 2022.

³⁹ ASHRAF, N.; FIELD, É.; LEE, J. *Contraceptive adoption, fertility, and the family in Zambia*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 15 out. 2022.

⁴⁰ ASHRAF, N.; FIELD, É.; LEE, J. *Contraceptive adoption, fertility, and the family in Zambia*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 15 out. 2022.

Segundo os dados do estudo, o recebimento dos *vouchers* e informações privadas por parte das mulheres aumentou a utilização de anticoncepcionais e, conseqüentemente, melhorou o planejamento familiar. Cinquenta e três por cento das mulheres no grupo individual resgataram o *voucher* para contraceptivos em comparação com 43% das mulheres no grupo de casais, uma taxa de resgate 23% maior.⁴¹

O resultado da utilização dos *vouchers* foi maior para anticoncepcional injetável — que mascara o conhecimento por parte dos maridos. A formação dos grupos foi de fundamental importância, uma vez que passaram a receber informação qualificada, além da facilitação do acesso aos medicamentos de qualidade garantida. A proposta de intervenção, com a utilização dos medicamentos injetáveis, promoveu a ampliação dos graus de liberdade de decisão por parte das mulheres, com repercussão e reprodutibilidade da política para outras áreas da sociedade e da economia⁴².

Diversos outros experimentos têm sido realizados na saúde em países carentes onde, com poucos recursos e a utilização de tecnologias digitais, é possível reduzir o risco do espreitamento de doenças ou ampliar o volume de imunização em campanhas vacinais. Exemplo disso refere-se à utilização de incentivos, lembretes e redes sociais para melhorar a cobertura vacinal na Índia.⁴³ Por falta de informação constante e qualificada, grande parte da população recebia a primeira dose de vacinas em crianças, mas esqueciam de levar seus filhos para o complemento da imunização. A montagem de redes de postos de vacinação em comunidades carentes, além da utilização de lembretes e “fococas” em redes sociais e mensagens de texto, induziram os pais e as famílias a corrigirem as deficiências de vacinação. A junção das informações, com as tecnologias digitais e a utilização de agentes locais com habilidades sociais, fez diferença para diminuir os riscos de mortes de populações carentes na Índia e em outras partes do mundo.

3 Reprodutibilidade e impactos dos estudos do J-PAL

No campo da educação, conforme Muralidharan⁴⁴, verificam-se impactos modestos na melhoria de seus resultados. Considera-se que os reais problemas não estão, especificamente, no campo da oferta, mas da formação pedagógica e da governança da educação. Destaca-se que, diante de uma má governança, em que não há responsabilização dos professores e daqueles que estão na linha de frente, são necessárias avaliações contínuas sobre as iniciativas nessa área.

A validade externa desses experimentos também é considerada limitada em função do contexto específico a que se refere. Ou seja, mesmo durante a intervenção, se as escolas que optam por não participar do experimento apresentarem características muito diferentes das que participam, isso limita a validade dos resultados. Da mesma forma, a implementação do Programa por organizações da sociedade civil, seguida pela adoção pelo governo, amplia a escala de implementação, o que pode gerar resultados distintos. A adoção pelo governo de políticas baseadas nos resultados das intervenções pode gerar efeitos econômicos e políticos.⁴⁵

⁴¹ ASHRAF, N.; FIELD, É.; LEE, J. *Contraceptive adoption, fertility, and the family in Zambia*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 15 out. 2022.

⁴² ASHRAF, N.; FIELD, É.; LEE, J. *Contraceptive adoption, fertility, and the family in Zambia*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 15 out. 2022.

⁴³ BANERJEE, A.; CHANDRASEKHAR, A.; DALPATH, S.; DUFLO, E.; FLORETTA, J.; JACKSON, M.; KANNAN, H.; LOZA, F.; SANKAR, A.; SCHRIMPF, A.; SHRESTHA, M.; CHERNOZHUKOV, V.; DEMIRER, M.; FERNÁNDEZ-VAL, I. *Improving immunization coverage through incentives, reminders, and social networks in india*. 2021. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 20 out. 2022.

⁴⁴ MURALIDHARAN, K. Field experiments in education in developing countries. In: BANERJEE, Abhijit.; DUFLO, Esther (ed.). *Handbook of field experiments*. Cambridge: Elsevier, 2017. v. 2.

⁴⁵ MURALIDHARAN, K. Field experiments in education in developing countries. In: BANERJEE, Abhijit.; DUFLO, Esther (ed.). *Handbook of field experiments*. Cambridge: Elsevier, 2017. v. 2.

Considerando-se que as experiências de campo foram bem-sucedidas na área educacional, nas últimas décadas, nos países em desenvolvimento, Muralidharan⁴⁶ assevera que é necessária uma agenda global de investigações experimentais para que possamos falar em reprodutibilidade em outros contextos. Alguns achados apresentam-se com certa robustez em contextos diversos, mas a maioria das outras intervenções não tem replicações suficientes em todos os contextos para permitir mensurar impactos similares em diversos contextos.⁴⁷

Nos casos relativos às microfinanças, observam-se resultados de impacto comprovados e outros com resultados ainda parciais. A análise do material de campo evidenciou que não basta, apenas, a utilização do recurso de crédito ou de uma política de alcance parcial, para a resolução de problemas estruturais e culturais existentes no seio das populações mais pobres. O planejamento da produção e estocagem de grãos para o aproveitamento de preços superiores em curto prazo, por exemplo, pode ser resolvido com a disponibilidade de crédito direcionada para a resolução dessas questões. No entanto, a continuidade no atendimento, com monitoramento constante e coordenação entre os mercados, sinaliza para a superação das barreiras encontradas.

Os casos apresentam alto poder de reprodutibilidade para outras áreas, além daquelas em que os impactos estão sendo medidos. O caso da utilização das microfinanças para a difusão dos serviços de seguro de saúde para trabalhadores informais é emblemático. Nesse caso específico, a ferramenta apresentada permite um maior alcance das políticas públicas com a união entre a rede de microcrédito com a rede de “micro-serviços de saúde” existentes em vilarejos, povoados e municípios pequenos nos vários países em desenvolvimento pesquisados.

As políticas públicas baseadas em pequenas ações têm o potencial de evitar grandes custos para a sociedade. Os formuladores de política devem, no entanto, atentar para a ampliação do olhar no momento da formulação dos projetos para que se possa obter o melhor resultado possível nessa arquitetura de decisões.

Conclui-se, com base nas evidências dos experimentos analisados, que, para além da reprodutibilidade do método utilizado, apesar dos experimentos tratarem de realidades específicas e em contextos adversos, no cotejo dos resultados e impactos dos experimentos nas diversas áreas,

É possível extrair inferências mais gerais sobre como as pessoas em situação de escassez material e imaterial tomam decisões, o que pode levar a repensar o conceito de pobreza.

4 Considerações finais

Abordaram-se, neste artigo, questões relacionadas às dificuldades encontradas pelas populações pobres e excluídas em países periféricos em várias partes do mundo, analisando as formas pelas quais estes tomam suas decisões. O ambiente de tomada de decisões se apresenta limitado em termos de informações — portanto, de alta incerteza —, aliado à disponibilidade de poucas possibilidades de mudança por parte daquelas populações inseridas, apresentando chances reduzidas de mudança.

Os estudos analisados utilizaram vasto material de pesquisa de campo, com base em pesquisas experimentais, em que é possível mensurar a efetividade do impacto e as reais mudanças ocorridas, ou não, na vida das pessoas abordadas nos estudos. A ampliação do escopo de utilização desse tipo de política advém de sua possibilidade de medir o grau de mudança a partir de políticas públicas implementadas principalmente

⁴⁶ MURALIDHARAN, K. Field experiments in education in developing countries. In: BANERJEE, Abhijit.; DUFLO, Esther (ed.). *Handbook of field experiments*. Cambridge: Elsevier, 2017. v. 2.

⁴⁷ MURALIDHARAN, K. Field experiments in education in developing countries. In: BANERJEE, Abhijit.; DUFLO, Esther (ed.). *Handbook of field experiments*. Cambridge: Elsevier, 2017. v. 2.

por países pouco desenvolvidos e de baixa renda. A exiguidade de recursos força governos e agências internacionais de apoio ao desenvolvimento a focarem seus recursos e esforços naqueles projetos com efetivo potencial de resolutividade.

Portanto, avaliou-se o potencial dos nudges na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Os casos de educação apresentaram resultados interessantes, mas modestos, no potencial de modificação da estrutura do sistema educacional dos países pesquisados. A visão ampliada nas análises, no entanto, mostra que outros aspectos devem ser considerados para que os resultados de políticas sejam obtidos em sua plenitude. Aspectos como o nível de governança e a preparação dos professores para manejar as ferramentas propostas, bem como a articulação dos profissionais de educação com as famílias e o governo, são fatores críticos para o bom resultado das políticas.

Nos casos na área da saúde, a utilização de políticas de baixo custo, como cartas informativas ou mensagens de texto em celulares, demonstra o elevado potencial dessas abordagens. No entanto, observa-se que as práticas dessas soluções, ainda, não são unânimes entre os formuladores de políticas, e muitas delas requerem aprimoramento e redefinições. Grande parte dos ajustes necessários está relacionada a fatores externos, como aspectos culturais e à articulação com diversos atores de setores diferentes daqueles em que a política é aplicada.

Nos casos de finanças, os nudges também apresentaram potencial de resolubilidade e replicabilidade para questões relevantes no planejamento agrícola, no acesso a mercados de bens e no financiamento de iniciativas de pequeno porte, com formação de poupanças para investimentos futuros.

A dificuldade de acesso ao crédito por parte de populações de baixa renda, trabalhadores informais e pequenos negócios, incluindo microempreendedores individuais, permanece elevada. Nesse contexto, as políticas de nudges demonstram ser relevantes para a solução desses gargalos. No entanto, as ações a serem tomadas precisam superar os limites da concessão pura e simples de microcrédito. A ampliação da noção de microfinanças—com a utilização de educação financeira, inclusão bancária e dos microsseguros—se apresenta como uma alternativa viável para a superação da pobreza extrema e inclusão dos pobres em mercados competitivos.

As soluções, no entanto, precisam de coordenação externa por parte de agentes de desenvolvimento que consigam conectar o meio rural e informal aos mercados formais e altamente competitivos. Esta ligação pode acontecer com a criação de estruturas de apoio como centrais de comercialização, onde os agentes de desenvolvimento representarão os interesses dos microempreendedores individuais.

Novas competências nesse sentido precisam ser desenvolvidas, e o papel dos governos e suas agências de fomento ao desenvolvimento deve ser devidamente considerado. A criação de redes interconectadas de iniciativas pode ser potencializada pelo uso de tecnologias digitais e pela coordenação na elaboração de novos campos de planejamento, com a implementação de políticas públicas.

Analisaram-se, neste artigo, as possibilidades das políticas baseadas em evidência, focalizando o potencial de modificação das estruturas produtivas, da educação e da saúde dos pobres e excluídos. Identificaram-se possibilidades de intervenção com baixo custo e elevado potencial inovador, bem como problemas de articulação e de descontinuidade dessas políticas, o que enseja a continuidade das pesquisas para aprimoramento de sua implementação e perenização das soluções, com sua institucionalização ao longo do tempo.

Referências

AGGARWAL, S.; EILIN, F.; JONATHAN, R. Grain today, gain tomorrow: evidence from a storage experiment with savings clubs in kenya. *Journal of development economics*, v. 134, p. 1-15, 2018.

- ARIELY, D. *Previsivelmente irracional: as forças invisíveis que nos levam a tomar decisões erradas*. Tradução: Ivo korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2020.
- ARTHUR, W. B. *Complexity and the economy*. New York: Oxford University Press, 2015.
- ASHRAF, N.; FIELD, É.; LEE, J. *Contraceptive adoption, fertility, and the family in Zambia*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 15 out. 2022.
- BANERJEE, A.; DUFLO, E. *Handbook of field experiments*. Cambridge: Elsevier, 2017. v 1.
- BANERJEE, A.; DUFLO, E. *Handbook of field experiments*. Cambridge: Elsevier, 2017. v 2.
- BANERJEE, A.; DUFLO, E. The experimental approach to development economics. In: TEELE, Dawn Langan (ed.). *Field experiments and their critics: essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences*. New Haven: Yale University Press, 2014. p 78-114.
- BANERJEE, A.; CHANDRASEKHAR, A.; DALPATH, S.; DUFLO, E.; FLORETTA, J.; JACKSON, M.; KANNAN, H.; LOZA, F.; SANKAR, A.; SCHRIMPF, A.; SHRESTHA, M.; CHERNOZHUKOV, V.; DEMIRER, M.; FERNÁNDEZ-VAL, I. *Improving immunization coverage through incentives, reminders, and social networks in india*. 2021. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 20 out. 2022.
- BARRERA-OSORIO, F.; DE GALBERT, P.; HABYARIMANA, J.; SABARWAL, S. O impacto das parcerias público-privadas no desempenho das escolas privadas: evidências de um ensaio randomizado controlado em Uganda. *Desenvolvimento Econômico e Mudança Cultural*, v. 68, n. 2, p. 429-469, 2020.
- BARRERA-OSORIO, F.; DE GALBERT, P.; HABYARIMANA, J.; SABARWAL, S. Impact of public-private partnerships on private school performance: evidence from a randomized controlled trial in Uganda. *Policy research working paper*, Washington, n. 7905, dec. 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25804>. Acesso em: 15 out. 2022.
- BARRETT, C.; CARTER, M. Aretreta from radical skepticism: rebalancing theory, observational data, and randomization in development economics. In: TEELE, Dawn Langan (ed.). *Field experiments and their critics: essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences*. New Haven: Yale University Press, 2014. p. 58-77.
- BATISTA, M.; DOMINGOS, A. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 32, n. 94, 2017.
- CASABURI, L.; GLENNERSTER, R.; SURI, T.; KAMARA, S. *The impact of an inventory credit program on palm oil farmers in Sierra Leone*. 2014. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 10 out. 2022.
- FIELD, E.; THORNTON, R.; HATT, L.; ISLAM, M.; DIAZ, F. S.; MONADA, M. G.; FITZPATRICK, A. *Extending health insurance to the informal sector through microfinance in Nicaragua*. 2010. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 14 out. 2022.
- GALLEGO, F. *Envolvendo os pais na educação dos filhos - FCAP*. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1257/rct.200-1.0>. Disponível em: <https://www.socialscienceregistry.org/trials/200/history/2814>. Acesso em: 15 out. 2022.
- GELMAN, A. Experimental reasonings in social science. In: TEELE, Dawn Langan (ed.). *Field experiments and their critics: essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences*. New Haven: Yale University Press, 2014. p. 185-195.
- GERBER, A.; GREEN, D.; KAPLAN, E. The illusion of learning from observational research. In: TEELE, Dawn Langan (ed.). *Field experiments and their critics: essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences*. New Haven: Yale University Press, 2014. p. 9-32.

HICKS, J. H.; KREMER, M.; MBITI, I.; MIGUEL, E. Breaking gender barriers: vocational training vouchers and kenyan youth. *Africa region gender practice policy brief*, Washington, n. 3, 2011. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25525>. Acesso em: 7 out. 2022.

HUILLERY, E.; SEBAN, J. □ *The impact of fee-for-service schemes on health service utilization in the democratic republic of congo*. 2017. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 7 out. 2022.

KARLAN, D.; VALDIVIA, M. Teaching Entrepreneurship: impact of business training on microfinance clients and institutions. *Center Discussion Paper*, n. 941, jul. 2006. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=920487>. Acesso em: 20 out. 2022.

KLAGENBERG, A. *A economia comportamental e o uso de nudge em políticas públicas*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

KLEES, S. J.; EDWARDS, D. B. Privatização da educação experiências dos estados unidos e outros países. *Revista brasileira de educação*, v. 20, n. 60, p. 11-30, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1413-24782015206002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/tHK4tppLJgYvDNdygxrPcWq/?lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2021.

LEÃO, L. de S.; EYAL, G. Em busca do Padrão-Ouro? o percurso histórico do uso de experimentos na avaliação de políticas sociais. In: KOGA, Natália Massaco *et al.* (ed.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília: IPEA, 2022. p. 285-310.

MUNIZ, V. C. Recensão de Simpler de Cass R. Sustein: the future of government. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. 3, jul./dez. 2015.

MURALIDHARAN, K. Field experiments in education in developing countries. In: BANERJEE, Abhijit.; DUFLO, Esther (ed.). *Handbook of field experiments*. Cambridge: Elsevier, 2017. v. 2.

ROBINSON, J.; AGGARWAL, S.; FRANCIS, E. *The impact of group-based grain storage schemes on farmers' savings and incomes in Kenya*. 2016. Disponível em: www.povertyactionlab.org. Acesso em: 16 jul. 2021.

SILVA, L. N.; TEIXEIRA, L. F. D.; SOARES, G. S.; SANTOS, O. A. A. Reduzindo a tributação cognitiva: lições comportamentais para a diminuição dos efeitos psicológicos adversos da pobreza. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, p. 287-325, 2018.

THALER, R.; SUNSTEIN, C. *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.

THALER, R. *Todo lo que he aprendido com la psicología económica: el encuentro entre la economía y la psicología, y sus implicaciones para los individuos*. 3. ed. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S. A., 2018.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Educação jurídica no ensino médio: a experiência da “escola da escolha” na cidade de Timon (MA)
Legal education in high school: the experience of the “escola da escolha” in the city of Timon (MA)

Mônica Mota Tassigny

Liane Maria Santiago Cavalcante
Araújo

José Antonio Almeida

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Educação jurídica no ensino médio: a experiência da “escola da escolha” na cidade de Timon (MA)*

Legal education in high school: the experience of the “escola da escolha” in the city of Timon (MA)

Mônica Mota Tassigny **

Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo ***

José Antonio Almeida ****

Resumo

O Curso de Técnico em Serviços Jurídicos do Instituto Estadual de Ensino, Ciências e Tecnologia do Maranhão tem como meta a promoção de uma educação pública integral. Para tanto, adota a metodologia da “Escola da Escolha”, cujo projeto escolar é proposto em três eixos, a saber: formação acadêmica de excelência, formação para a vida e desenvolvimento de competências para o século XXI. Nesse contexto, a pesquisa tem como objetivo analisar a eficácia do modelo no que se refere à formação acadêmica de excelência para a vida e ao desenvolvimento de competências para o Século XXI, na perspectiva dos alunos egressos. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e quantitativa, realizada nos campos teórico e empírico, por meio da aplicação de questionários a um universo amostral de 22 alunos, da primeira turma de 2017 a 2019 do IEMA, no município de Timon, Maranhão. Como resultado, constata-se que os dados levantados indicam a eficácia do modelo adotado, em relação a uma educação integral que vai além da excelência moral e acadêmica, porém são necessários esforços pertinentes às ferramentas de resolução de conflitos de forma consensual; à acessibilidade; ao relacionamento entre ensino e prática; à diminuição do estresse e cansaço físico e à flexibilização da política de contratação de recursos humanos.

Palavras-chaves: educação básica; ensino jurídico; escola de tempo integral; educação integral; escola da escolha.

Abstract

Keywords:

* Recebido em 27/10/2022
Aprovado em 22/12/2022

** Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (1994), doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC, 2002), doutorado sanduíche na Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales - E.H.E.S.S (PARIS, 2002) e Pós-doutorado pela Faculté de Droit et Sciences Politiques / Aix-Marseille Université (France) no Instituto Louis Favoreau - GERJC (UMR-DICE 7318) (2020/2021). Atualmente é professora titular da Universidade de Fortaleza, do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (PPGD/UNIFOR). Email: monica.tass@gmail.com

*** Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR (2016-2020); Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (2014); Professora da Pós-Graduação Stricto Sensu do DINTER/MANAU. Professora da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Administrativo da Universidade de Fortaleza. Email: lianemariaadv@gmail.com

**** Advogado; especialização em Direito Público pela Universidade Estácio; mestrando em Direito Constitucional no PPGD-UNIFOR. Email: agrisalmeida@gmail.com

1 Introdução

A educação básica tem passado por significativas transformações após a Constituição de 1988. Ofertas de vagas foram ampliadas significativamente, a capacitação dos profissionais da educação foi otimizada e surgiram mecanismos para evitar a evasão escolar. Além disso, também foi impactada a avaliação de desempenho do processo de ensino-aprendizagem.

Todavia, a despeito do salto quantitativo, os enfrentamentos de natureza qualitativa continuam sendo necessários. O desafio atual é alinhar a busca da universalização com a garantia de padrão de qualidade, para que a educação possa atender os anseios e perspectivas da sociedade contemporânea.

No contexto jurídico, as bases do assunto foram lançadas, após o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com a promulgação da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, mais conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Com a regulamentação da CF/1988 pela LDB, vislumbra-se a criação dos marcos normativos necessários para que a universalização da rede pública de ensino estivesse alinhada à melhoria dos índices de qualidade do ensino.

Nesse prisma, a educação integral em jornada expandida é um tema recorrente debatido como possível solução para a baixa qualidade da educação pública, ao longo da história da educação brasileira. A primeira iniciativa prática registrada no Brasil foi a criação dos Centros de Educação Popular Carneiro Ribeiro, no Estado da Bahia, na década de 1950, por Anísio Teixeira, com a premissa de fornecer uma educação integral para todos.

Nos anos 80 e 90, do mesmo século, sob iniciativa de Darcy Ribeiro, foram criados os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) no Estado do Rio de Janeiro, ainda sobre influência de Anísio Teixeira, com uma proposta de escola pública aberta a todos e em tempo integral. Darcy Ribeiro defendia que a educação era “a chave” para o desenvolvimento do País e possui um cunho assistencialista.

Para o presente estudo, entretanto, importa compreender, com maior profundidade, o modelo criado no Estado de Pernambuco, no ano 2000, como uma nova proposta de educação integral em tempo integral, idealizada por Marcos Magalhães, denominada: “Escola da Escolha”. A opção por esse modelo se justifica uma vez que foi gestado na recuperação do Liceu Pernambucano e, posteriormente, replicado para outros Estados da federação, a partir da criação do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE). Importa registrar, desde já, que a “Escola da Escolha” tem como base a articulação entre o modelo pedagógico e de gestão de uma instituição de ensino.

Outrossim, o modelo em questão dialoga com os conceitos de educação em tempo integral, prevista na Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB), que tem sido ampliada a partir de várias iniciativas, e de educação integral, e propõe um novo paradigma na educação pública, com o escopo de aliar universalização e qualidade do ensino, mediante a interação entre uma pedagogia eficaz e um modelo gestão capaz de gerar resultados verificáveis e sustentáveis.

Nesse cenário, destaca-se a criação do Instituto Estadual de Educação, Ciências e Tecnologia do Maranhão (IEMA), pela Lei Estadual n.º 10.385, de 21 de dezembro de 2015, inspirado no modelo da “Escola da Escolha”, com a proposta de constituir uma rede de educação em tempo integral de excelência, a ser implementada de forma gradual em todos os municípios maranhenses.

A escolha pelo modelo pedagógico e de gestão do IEMA, que remete à “Escolha da Escola”, dá-se com o propósito de o Estado do Maranhão oferecer ensino técnico em vários eixos tecnológicos, concomitantemente com o Ensino Médio. Para tanto, foram selecionados cursos que consideram a demanda de mercado e as deficiências de profissionais capacitados nos municípios, com o objetivo de formar pessoas aptas a atuar no cenário local.

Dentro da estrutura do IEMA, foi implantado o Curso de Técnico em Serviços Jurídicos, na cidade de Timon, no Leste do Estado do Maranhão, dentre outros cursos, procurando atender à demanda local por técnicos capacitados para atuar em: escritórios de advocacia, departamentos jurídicos, cartórios judiciais e extrajudiciais, departamentos de recursos humanos, setor financeiro e contábil, e serviço de atendimento ao consumidor – SAC. Em 2019, formou-se a primeira turma do referido Curso, que iniciou seus estudos em 2017.

Diante desse cenário, propõe-se, por meio da presente pesquisa, avaliar a metodologia do IEMA no Curso Técnico em Serviços Jurídicos, com foco no modelo da “Escola da Escolha”, na perspectiva dos alunos egressos em 2019, com a finalidade de verificar se a política pública na área de educação está sendo eficaz para alcançar os objetivos pressupostos pela política pública educacional em análise.

Portanto, a pesquisa tem como objetivo geral avaliar a eficácia do modelo da “Escola da Escolha”, implantado pelo IEMA, em promover uma educação integral no Município de Timon, Estado do Maranhão. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, no campos teórico, a partir de buscas feitas às bases de dados *google scholar* e *redalyc*; e empírico, mediante pesquisa qualitativa e quantitativa, realizada a partir da aplicação de questionário estruturado a uma amostra não aleatória, extraída do universo de egressos do curso em questão entre (2017-2019), com vistas a compreender como a experiência contribuiu para a formação de sujeitos protagonistas e conscientes dos seus direitos e deveres enquanto cidadãos.

Para tanto, foi elaborado um questionário, por meio do *Google forms*, encaminhado para todos os 27 egressos do Curso Técnico em Serviços Jurídicos formados pela UP – Timon do IEMA, formados na primeira turma (2017-2019), com perguntas referentes aos parâmetros de qualidade educacional e percepções quanto à influência dos resultados alcançados na vida dos alunos egressos. A mostra foi composta por 22 alunos que responderam o formulário enviado.

Cumprir enfatizar que a pesquisa de campo foi devidamente aprovada pelo Comitê de Ética e Pesquisa CEP da Universidade de Fortaleza, por meio do Parecer n.º 5.287.557; CAAE 55857222.5.5000.5052, por atender, na íntegra, às determinações das Resoluções CNS/MS 466/12 e 510/16 e diretrizes. Em termos de método, utiliza-se o dedutivo, em um movimento que vai do modelo da “Escola da Escolha” para as particularidades da experiência vivenciada em Timon, Maranhão.

Nesses moldes, a avaliação de políticas públicas *ex post*, na ótica dos próprios egressos, após dois anos de conclusão do curso, poderá fornecer informações úteis para identificar limitações, potencialidades, alternativas e pontos de atenção, contribuindo, assim, para o planejamento e a formulação de ações que possam aprimorar o modelo.

Mediante os esforços envidados, pretende-se obter, no final da pesquisa, a resposta para a seguinte pergunta: o modelo da escola da escolha, na perspectiva dos egressos do Curso Técnico em Serviços Jurídicos, formados na UP – Timon do IEMA, foi eficaz na formação acadêmica de excelência para a vida e para o desenvolvimento de competências para o Século XXI?

A primeira seção do desenvolvimento deste trabalho versa sobre a diferenciação semântica entre os termos educação em tempo integral e educação integral, expressões muito confundidas no senso comum. Na segunda seção, analisam-se a origem e os pressupostos teóricos do modelo. Em seguida, na terceira seção, avalia-se a implantação do modelo da “Escola da Escolha” no Estado do Maranhão, na rede IEMA de ensino. Por fim, na quarta seção, procede-se análise qualitativa e quantitativa das respostas apresentadas pelos alunos egressos da primeira turma formada na UP Timon, do IEMA (2017 a 2019), quando confrontados os dados obtidos e o aporte teórico ao qual o método se propõe, para a construção de sujeitos protagonistas e portadores de competências para uma atuação ativa em sociedade.

2 Educação em tempo integral e educação integral

No Brasil, a primeira proposta de ensino integral partiu de Anísio Teixeira, na década de 1950¹, antes mesmo do advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Com influência do pragmatismo norte americano, Anísio foi defensor de reformas de universalização da educação. Na sua visão, a escola pública e democrática seria a única capaz de aperfeiçoar o regime democrático e corrigir os desvios e males da industrialização e do individualismo no capitalismo².

Anísio Teixeira inspirou-se nas ideias de John Dewey para criar o Centro Educacional Carneiro Ribeiro – CECR, com o intuito de criar oportunidades para que crianças e adolescentes vivenciassem o modo de vida democrático, de modo a assegurar, no futuro, uma sociedade também democrática.³

O CECR era formado, a um só tempo, pelos setores de instrução e de educação. O primeiro se concentrava na Escola-Classe, voltada para as atividades de leitura, escrita, aritmética ou o “Ensino de letras e ciências”. Já o setor de educação era voltado para a Escola Parque, centrada nas atividades socializantes, na educação artística, nos trabalhos manuais, nas artes industriais e na educação física. Assim, a Escola Parque situava-se no meio das outras unidades do Centro.⁴

Mas foi na década de 1980, com Darcy Ribeiro, que foram retomados os esforços de Anísio Teixeira, para quem a educação seria a chave para o desenvolvimento do País, na medida em que representaria a estratégia mais eficaz, em médio prazo, para a incorporação social dos benefícios até então restritos à elite. Nesse contexto, a escola pública, aberta a todos, em tempo integral, é apresentada como a receita para iniciar as crianças nos códigos de sociabilidade, tratamento, relacionamento e preparo para a vida em sociedade⁵.

Assim, Darcy Ribeiro foi responsável pela criação dos Centros Integrados de Educação Pública, conhecidos como CIEPs, no Estado do Rio de Janeiro⁶. Situados no contexto do Programa Especial de Educação, os CIEPs surgiram no mandato de Leonel Brizola, entre 1984 e 1999, e sua proposta era fornecer uma escola em tempo integral, localizada prioritariamente em comunidades carentes.⁷ Nelas, as crianças deveriam permanecer em período integral, receber alimentação e cuidados básicos de saúde e participar de atividades curriculares variadas, de forma centrípeta em relação à unidade escolar, ou seja, ter a escola como centro.⁸

Enquanto isso, no cenário jurídico brasileiro, o art. 205 da Constituição Federal de 1988 classifica a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Mas a Lei n.º 9.394, de

¹ ALVES, Maria Alda de Sousa; OLIVEIRA, Marciana Silva de. Políticas públicas para o ensino médio: em análise a escola de tempo integral regular. *Revista de Políticas Públicas*, v. 23, n. 2, p. 657-674, 2019. Disponível em: <https://periodicoselctronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/13079/7200>. Acesso em: 25 abr. 2022.

² MIRANDA, D. E. de; SILVA, A. L. da M. Sociedade e escola: aspectos da visão de Anísio Teixeira. *Interfaces da Educação*, v. 1, n. 3, p. 48-57, 2010. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/interfaces/article/view/627>. Acesso em: 28 abr. 2022.

³ CASTRO, Adriana de; LOPES, Roseli Esquerdo. A escola de tempo integral: desafios e possibilidades. *Revista Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 259-282, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/439>. Acesso em: 02 abr. 2021.

⁴ CASTRO, Adriana de; LOPES, Roseli Esquerdo. A escola de tempo integral: desafios e possibilidades. *Revista Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 259-282, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/439>. Acesso em: 02 abr. 2021.

⁵ BOMENY, Helena. A escola do Brasil de Darcy Ribeiro. *Em Aberto*, Brasília, v. 21, n. 80, p. 109-120, abr. 2009. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/issue/view/213>. Acesso em: 11 maio 2021.

⁶ ALVES, Maria Alda de Sousa; OLIVEIRA, Marciana Silva de. Políticas públicas para o ensino médio: em análise a escola de tempo integral regular. *Revista de Políticas Públicas*, v. 23, n. 2, p. 657-674, 2019. Disponível em: <https://periodicoselctronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/13079/7200>. Acesso em: 25 abr. 2022.

⁷ MONTEIRO, Ana Maria. Ciep: escola de formação de professores. *Em Aberto*, Brasília, v. 21, n. 80, p. 35-49, abr. 2009. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2417/2156>. Acesso em: 25 de jul. 2021.

⁸ CAVALIERE, Ana Maria. Escola de tempo integral versus alunos em tempo integral. *Em Aberto*, Brasília, v. 21, n. 80, p. 51-63, abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/LYG8C8CQ8G66G6vrdJkcBjwL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2021.

20 de dezembro de 1996, estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional no Brasil. O § 2º do art. 34 do referido diploma dispõe acerca da ampliação do período de permanência na escola de forma progressiva.

Com a Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009, o constituinte brasileiro determinou, no art. 214, a criação do Plano Nacional de Educação por lei, com a finalidade de planejamento das políticas públicas voltadas à educação, definindo objetivos e metas para o ensino em todos os níveis, com foco na erradicação do analfabetismo, na universalização do atendimento escolar, na melhoria da qualidade do ensino, na formação para o trabalho, na promoção humanística, científica e tecnológica do País e no estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Nesse contexto, destaca-se, então, o Plano Nacional de Educação de 2014-2020, instituído pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabelece como meta do Poder Público “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica”⁹.

A partir desses marcos legais, diversas iniciativas de implantação do ensino, em tempo integral, têm sido executadas em todo o País, as quais se configuram, como propostas educacionais de reformulação da educação básica. Nesse contexto, o modelo da Escola Parque, no CECR, se perpetua, no século XXI, como uma aposta na educação integral¹⁰.

Nesse sentido, resgatar as ideias de Anysio Teixeira, que deu vida ao movimento das escolas públicas para todos, é pensar a melhoria, a igualdade no ensino e a mitigação das desigualdades sociais na educação brasileira. Nesse sentido, a temática da ampliação do tempo de permanência do aluno na escola permanece atual, e constitui pauta tanto do Poder Legislativo, da literatura especializada, quanto da proposta para a melhoria do ensino no Brasil.

Importa esclarecer, entretanto, que a educação integral a que Teixeira se refere diz respeito à formação integral do indivíduo, e não é sinônimo de educação “em tempo integral”, que se restringe à ampliação do tempo de permanência na escola:

a Escola em tempo integral tem se colocado como valiosa estrutura que possibilita o redimensionamento do tempo e do espaço escolar ao oferecer maior tempo de permanência aos estudantes, favorecendo, assim, o processo de ensino-aprendizagem e o desenvolvimento de uma educação de maior qualidade¹¹.

Nessa medida, a escola, em tempo integral, favorece o planejamento e a execução de uma educação integral, mas com ela não se confunde. Com razão, o conceito de educação integral parte de uma visão holística e rompe com a perspectiva estritamente conteudista, sem preocupação com a formação.¹²

Isto se deve ao fato de que a educação, em tempo integral, não reúne as condições necessárias para que se possa alcançar uma educação integral, centrada em uma gestão administrativa e pedagógica eficiente. Para que consiga esse desiderato, torna-se imprescindível ir além da ampliação do tempo de permanência na escola, para que se possam trabalhar as competências e habilidades dos jovens que atuarão de forma autônoma no século XXI.

⁹ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). *Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]*: Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação; n. 125). Disponível em: <http://www.proec.ufpr.br/download/extensao/2016/creditacao/PNE%202014-2024.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2022.

¹⁰ MARÇAL, Patrícia Fontes; ZUCCHETTI, Dinoraz Tereza; TEXEIRA, Anísio. Educação não é privilégio. 7. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. *Revista Práxis*, v. 1, p. 115-117, 2015. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistapraxis/article/view/806>. Acesso em: 23 jun. 2021.

¹¹ GALIAN, Cláudia Valentina Assumpção; SAMPAIO, Maria das Mercês Ferreira. Educação em tempo integral: implicações para o currículo da escola básica. *Currículo sem Fronteiras*, v. 12, n. 2, p. 403-422, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol12iss2articles/galian-sampaio.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2021.

¹² ASSIS, Ana Elisa Sapolonzi Queiroz e Silva; SILVA, Celso Mendes Ferreira da. *Educação integral, tempo e espaço*: problematizando conceitos. Educação: Teoria e Prática, Rio Claro, v. 27, n. 56, p. 542-561, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/11957/8346>. Acesso: 23 abr. 2021.

Com efeito, a elasticidade do tempo de permanência na escola é, apenas, um dos pressupostos para uma educação integral. A educação integral propõe uma educação holística, voltada aos desafios de mudanças constantes no meio social dinâmico e globalizado, capaz de fornecer ao aluno um aporte teórico e prático adequado para que possa atuar na sociedade como sujeito protagonista.

Ocorre que a implantação da política pública de expansão da educação, em tempo integral, não tem sido de forma universal e resultante de um planejamento nacional. As iniciativas são variadas e os modelos propostos, muitos dissonantes. O próprio Ministério da Educação reconhece esse estado de coisas, ao afirmar que

a educação integral tem sido um ideal presente na legislação educacional brasileira e nas formulações de nossos mais brilhantes educadores. Iniciativas diversas, em diferentes momentos da vida pública do país, levaram esse ideal para perto das escolas, implantando propostas e modelos de grande riqueza, mais ainda pontuais e esporádicas.¹³

Diante da experiência vivenciada no Estado de São Paulo, Castro e Lopes¹⁴ analisaram a correlação entre os objetivos arrolados pela política educacional estadual e os dados da experiência concreta subjacente, e concluíram que a extensão da jornada discente não pode ser apenas uma ampliação do tempo na escola, mas deve consistir em organização escolar que contemple e qualifique as atividades obrigatórias e as atividades de livre escolha do aluno.

Nessa medida, Maurício¹⁵ alerta que a concepção da escola integral reconhece o ser humano de forma holística, não fragmentária, ao compreender que a escola pública de tempo integral deve apresentar as seguintes condicionantes: a) a criança precisa gostar da escola; b) a escola tem que ser um laboratório de soluções; c) o foco na aprendizagem enquanto pressuposto, e não na reprovação; d) ser um política de governo; e) tratar-se de uma opção para o professor e para o aluno; f) sua implantação deve ser, obrigatoriamente, paulatina; e g) seus objetivos devem ir além da excelência acadêmica e moral do jovem protagonista.

Destarte, ao deixar de observar um dos requisitos acima assinalados, a mera implantação da política pública de expansão da educação, em tempo integral, não caracteriza um modelo de educação integral no Brasil. Logo, o desafio da educação brasileira é garantir a universalização da educação pública, (promover uma educação integral) e dos alunos. Tendo esses objetivos como princípios, surge o modelo da “Escola da Escolha” como proposta para garantir uma educação pública de excelência.

3 Escola da escolha: origem e fundamentação teórica

O modelo da “Escola da Escolha” assemelha-se ao da Escola Parque, no CECR de Anísio Teixeira, na década de 1950, e ao CIEPs, de Darcy Ribeiro, por volta de 1980. Gestado a partir da recuperação do Ginásio Pernambucano na cidade de Recife, no ano 2000, por iniciativa de um grupo de empresários que se mobilizaram para apoiar o resgate do padrão de excelência da instituição¹⁶. O projeto envolveu uma parceria público-privada entre ABN AMRO Bank, CHESF, ODEBRECH e PHILIPS, de um lado, e o Governo do Estado de Pernambuco, de outro. Além disso, foi idealizado em duas etapas, a saber: i) recuperação do

¹³ BRASIL. Ministério da Educação – MEC. *Educação integral: texto referência para o debate nacional*. Brasília: MEC; SECAD, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf. Acesso em: 20 de jul. 2021.

¹⁴ CASTRO, Adriana de; LOPES, Roseli Esquerdo. A escola de tempo integral: desafios e possibilidades. *Revista Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 259-282, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/439>. Acesso em: 02 abr. 2021.

¹⁵ CASTRO, Adriana de; LOPES, Roseli Esquerdo. A escola de tempo integral: desafios e possibilidades. *Revista Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 259-282, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/439>. Acesso em: 02 abr. 2021.

¹⁶ MAGALHÃES, M. A. *A juventude ganha uma nova escola de ensino médio*: Pernambuco cria, experimenta e aprova. São Paulo: Albatroz; Loqui, 2008.

projeto arquitetônico que estava em estado de degradação por abandono do Poder Público; e ii) recuperação do projeto de ensino, propriamente dito.¹⁷

O projeto de recuperação da qualidade do ensino tinha por objetivo criar um paradigma na educação pública do país: uma nova escola pública de ensino médio em tempo integral capaz de conciliar a universalização com a qualidade baseada em uma pedagogia eficaz e em uma gestão comprometida com os resultados¹⁸.

Com isso, observa-se a influência do modelo gerencial, utilizado nas empresas privadas, perante a gestão pública, em atenção às diretrizes do neoliberalismo. Trata-se da criação de um arcabouço institucional constituído por instituições públicas e do terceiro setor, representado pelo Instituto de Corresponsabilidade pela Educação – ICE, para que sejam implementadas as novas diretrizes. Parte-se da premissa de que a Administração Pública não dispõe da competência necessária para enfrentar o desafio da qualidade escolar¹⁹

Parte-se da premissa de que o Poder Público não possui condições de implementar uma escola pública de qualidade para o Ensino Médio por si só, frente às dificuldades financeiras e os entraves institucionais, que dificultam uma gestão eficiente²⁰. Tais circunstâncias são desveladas a partir dos indicadores de qualidade da educação, tais como: taxa de abandono, evasão, repetência, distorção idade/série, elevada oferta de vagas em cursos noturnos etc. Diante disso, a criação dessa parceria público-privada corresponde a

[...] um novo modelo de gestão pública não-governamental. Uma nova forma de institucionalidade foi estabelecida, por meio da qual o setor privado, representado pelo ICE, participa de forma solidária e corresponsável do conteúdo, método e gestão dos Centros.²¹

Essa abordagem é resultante de uma articulação entre Estados e Governo Federal, cujo modelo de políticas públicas é baseado no gerencialismo, na valorização de parcerias público-privadas, nos ajustes fiscais e na delegação da execução de políticas públicas ao setor privado.²² Nesses moldes, o modelo da “Escola da Escolha” conjuga: a) a implantação do ensino médio de tempo integral; b) a concepção de uma educação interdimensional; e c) as práticas de gestão educacional a partir do gerencialismo.²³

A proposta pretende uma relação de interdependência entre o *modelo pedagógico* e o *modelo de gestão*, estruturas existentes no projeto escolar que se retroalimentam reciprocamente. Na “Escola da Escolha”, o modelo de gestão é a Tecnologia da Gestão Educacional (TGE), base na qual o modelo pedagógico se alicerça para gerar o movimento que transforma teoria em prática.²⁴

¹⁷ INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais: introdução às bases teóricas e metodologias do Modelo Escola da Escolha*. Recife: ICE, 2016a.

¹⁸ HENRY JÚNIOR, Raul Jean Louis. *O ginásio pernambucano e o procentro: os desafios para transformar um projeto piloto em política de rede*. 2011. 258 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2011. Disponível em: https://attena.ufpe.br/bitstream/123456789/7625/1/arquivo6577_1.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

¹⁹ HENRY JÚNIOR, Raul Jean Louis. *O ginásio pernambucano e o procentro: os desafios para transformar um projeto piloto em política de rede*. 2011. 258 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2011. Disponível em: https://attena.ufpe.br/bitstream/123456789/7625/1/arquivo6577_1.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

²⁰ MAGALHÃES, M. A. *A juventude ganha uma nova escola de ensino médio: Pernambuco cria, experimenta e aprova*. São Paulo: Albatroz; Loqui, 2008.

²¹ MAGALHÃES, M. A. *A juventude ganha uma nova escola de ensino médio: Pernambuco cria, experimenta e aprova*. São Paulo: Albatroz; Loqui, 2008.

²² GOMES, Maria das Graças Correia. *Expressões concretas do Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI) nas escolas públicas estaduais da Mata Sul de Pernambuco*. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30659>. Acesso em: 16 abr. 2021.

²³ SILVA, Jameson Antônio de Almeida da; SILVA, Katharine Ninive Pinto. O programa de educação integral no ensino Médio Regular em Pernambuco e suas utilizações. *Série-Estudos*, Campo Grande, v. 24, n. 51, 2019. Disponível em: <https://serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/1135/pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

²⁴ INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais: introdução às bases teóricas e metodologias do Modelo Escola da Escolha*. Recife: ICE, 2016a.

Suas origens remontam à Tecnologia Empresarial Odebrecht de 1983, cuja adaptação resultou na Tecnologia Empresarial Socioeducacional (Tese) e, posteriormente, no TGE. Trata-se de um instrumento de gestão que pretende ser eficaz à medida, com ciclo de planejamento simples e a projeção dos resultados esperados e respectivos indicadores produzem relatórios, permitindo o acompanhamento por todos os parceiros, tendo como princípio base da filosofia o PDCA.²⁵

Assim, por meio dessa relação entre o modelo pedagógico e o modelo de gestão TGE, é possível transformar teoria em prática.²⁶ A metodologia do ciclo PDCA²⁷ foi proposta por Deming e difundida por Kotler, e viabiliza uma melhoria constante dos processos, por meio das etapas de planejar, executar, avaliar e ajustar²⁸.

Nesses moldes, o modelo de gestão TGE tem a pretensão de ser a sustentação do modelo pedagógico para que este avance da teoria à prática. A expressão máxima dessa abordagem metodológica se configura no projeto de vida dos estudantes, pois assemelha-se ao plano de ação da própria escola, no qual a comunidade escolar utiliza a mesma linguagem e os mesmos instrumentos de planejamento.²⁹

Os instrumentos do TGE são o *Plano de Ação*, instrumento estratégico da escola; o *Programa de Ação*, instrumento operacional individual elaborado pelos educadores e colaboradores; o *Guia de Aprendizagem*, instrumento de gestão da aprendizagem elaborado pelo educador com base no seu programa de ação; o *PDCA*, instrumento destinado a apoiar o processo de melhoria contínua; e a *Agenda*, instrumento que traduz o plano de ação para a equipe escolar.³⁰

Ademais, a “Escola da Escolha” faz uso de metodologias de êxito como elementos complementares do currículo escolar, para além da mobilização e articulação do modelo da Base Nacional Comum e do Plano de Ação da escola.

As metodologias de êxito funcionam no currículo por meio de procedimentos teórico-metodológicos que favorece a experimentação de atividades dinâmicas, contextualizadas e significativas nos diversos campos das ciências, das artes, das linguagens e da cultura corporal. Exercem o papel de articuladores entre o mundo acadêmico as práticas sociais e a realização dos projetos de vida dos estudantes. Sua Prática cotidiana, planejada e apoiada pela equipe escolar conduzirá os estudantes ao exercício das competências fundamentais para construção dos seus projetos de vida.³¹

As principais metodologias de êxitos são as *aulas de projeto de vida*, as *práticas e vivências em protagonismo juvenil* e as *disciplinas eletivas*. O projeto de vida possui a finalidade de tornar o aluno capaz de projetar no futuro os seus sonhos e ambições, a fim de traduzi-los sob a forma de objetivos, de metas traçadas e de prazos definidos para sua realização. As práticas e vivências em protagonismo são práticas educativas providas pela própria escola, por instituições parceiras ou pelos próprios estudantes, que objetivam, por meio de oportunidades educativas, o desenvolvimento de valores e competências pessoais e sociais.³²

²⁵ MAGALHÃES, M. A. *A juventude ganha uma nova escola de ensino médio*: Pernambuco cria, experimenta e aprova. São Paulo: Albatroz; Loqui, 2008.

²⁶ INSTITUTO DE CORRESPONSSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais*: introdução às bases teóricas e metodologias do Modelo Escola da Escolha. Recife: ICE, 2016a.

²⁷ A sigla PDCA refere-se à expressão “*plan, do check, action*”, em inglês.

²⁸ SILVA, R. O. da; OLIVEIRA, E. S.; SÁ FILHO, P. de; NASCIMENTO E SILVA, D. O Ciclo PDCA como proposta para uma gestão escolar eficiente. *Revista de Gestão e Avaliação Educacional*, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 1-13, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/36102>. Acesso em: 04 jun. 2021.

²⁹ INSTITUTO DE CORRESPONSSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais*: tecnologia de gestão educacional. 2. ed. Recife: ICE, 2016c.

³⁰ INSTITUTO DE CORRESPONSSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais*: tecnologia de gestão educacional. 2. ed. Recife: ICE, 2016c.

³¹ INSTITUTO DE CORRESPONSSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais*: modelo pedagógico – metodologias de êxito da parte diversificada do currículo. 2. ed. Recife: ICE, 2016b.

³² INSTITUTO DE CORRESPONSSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais*: modelo pedagógico – metodologias de êxito da parte diversificada do currículo. 2. ed. Recife: ICE, 2016b.

Já as disciplinas eletivas são disciplinas temáticas propostas pelos professores ou pelos estudantes e objetivam diversificar e aprofundar os conteúdos e temas trabalhados nas disciplinas da Base Nacional Comum; e o estudo orientado objetiva oferecer um tempo qualificado destinado à realização de atividades pertinentes aos diversos estudos. Assim, o objetivo é que os estudantes aprendam métodos, técnicas e procedimentos para organizar, planejar e executar seus processos de estudo.³³

Observa-se que a concepção do modelo de educação da “Escola da Escolha” destaca-se por suas inovações no âmbito: a) do conteúdo da ação educativa daquilo que se ensina e daquilo que se aprende; b) do método sobre como aprender e como ensinar; e c) da gestão dos processos da escola, como o uso do espaço e do tempo, as relações entre pessoas e o uso dos recursos técnicos e dos materiais disponíveis.

4 Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão e a criação do curso de técnico em serviços jurídicos

O Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, mais conhecido como IEMA, foi criado pelo Governo do Estado do Maranhão por meio da Medida Provisória n.º 184, de 02 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão como autarquia vinculada à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Com sua reorganização, promovida pela Lei n.º 10.254, de 09 de junho de 2015, passou a se vincular à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI. Posteriormente, com o advento da Lei n.º 10.385, de 21 de dezembro de 2015, sofreu uma nova reorganização. Atualmente, encontra-se vinculado à Secretária de Estado da Educação, conforme previsto no art. 21 da Medida Provisória n.º 291, de 22 de fevereiro de 2019.

Conforme o art. 2º da Lei n.º 10.385, de 2015, o IEMA é uma instituição de ensino cuja finalidade é ofertar educação profissional e tecnológica de nível médio e superior no Estado do Maranhão em todas as modalidades, para a oferta de ensino médio técnico e outras modalidades de preparação para o trabalho. A Lei, também, prevê o Ensino Médio integrado à educação profissional, com a possibilidade de jornada de tempo integral.

O IEMA foi criado com o intuito de ampliar a oferta de educação profissional, científica e tecnológica. A proposta é implantar o Instituto em todas as regiões, oferecendo à sociedade condições e oportunidades para o desenvolvimento dos potenciais dos indivíduos, respeitando as necessidades locais e as prioridades estratégicas do Estado do Maranhão.

As diretrizes educacionais, em fase de implantação do IEMA, gestado no Liceu Pernambucano, pela primeira vez, foram diretamente influenciadas pela abordagem educacional da “Escola da Escolha”. A proposta assentou-se dos modelos pedagógico, de gestão e de pertinência.

O *modelo pedagógico* tem como premissas: excelência acadêmica, competências para o século XXI, preparação para o mundo do trabalho e o projeto de vida dos educandos como centralidade. Já o *modelo de gestão* é pensado como um ciclo contínuo de planejamento, execução, avaliação e correção para garantir a efetiva aprendizagem dos estudantes e a conclusão bem-sucedida do ciclo educativo. Por fim, o *modelo de pertinência* é o ciclo de análise, articulação, mediação e validação da oferta educativa junto à sociedade, portando relevância, aceitabilidade, confiança e inovação ³⁴(IEMA

³³ INSTITUTO DE CORRESPONSSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais: modelo pedagógico – metodologias de êxito da parte diversificada do currículo*. 2. ed. Recife: ICE, 2016b.

³⁴ INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO MARANHÃO – IEMA. *Carta fundacional*. São Luís: IEMA, 2018. Disponível em: http://www.icema.ma.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/CARTA-FUNDACIONAL_FINAL.pdf. Acesso em: 19 abr. 2021.

As diretrizes do *modelo pedagógico* são o protagonismo juvenil, em que o estudante é envolvido como parte da solução; os quatro pilares da educação, aprender a ser, a fazer, a conhecer e a viver juntos; a pedagogia da presença, exercício ativo de atenção e diálogo com intensa escuta do outro e de si próprio, referência de todas as práticas educativas de todos os educadores; a educação interdimensional, com dimensão da corporeidade, do espírito e da emoção na formação humana; e, por último, a inserção transformadora, com a tomada de decisão no sentido de intervir e transformar a realidade.³⁵

O *modelo de gestão* tem como premissas a relevância social, cuja base é a eficiência, a eficácia e a efetividade para definir prioridades na aplicação dos recursos disponíveis e alcançar resultados socialmente relevantes; o círculo virtuoso, que é a relação profícua entre gestão pública, instituição de ensino, estudantes, parceiros e comunidade; a comunicação clara, com transparência, honestidade, foco e sinergia na interlocução; e a educação pelo trabalho, segundo a qual o processo educativo deve ocorrer para, pelo e no trabalho. Assim, o modelo de pertinência prevê o aperfeiçoamento contínuo, sendo prática baseada em evidência e na pesquisa aplicada.³⁶

A estrutura organizacional do IEMA contempla quatro níveis hierárquicos, a saber: Administração Superior, Assessoramento, Execução Programática e Execução Instrumental. A administração Superior é formada pelo Conselho Superior e pela Reitoria. O Reitor dispõe de mandato de 3 (três) anos e sua indicação é feita pelo Governador de Estado, após consulta à comunidade escolar da instituição.³⁷

Em termos de organização, o IEMA é composto por Unidades Plenas (UP), que ofertam Ensino Médio Técnico de Tempo Integral; e Unidades Vocacionais, que oferecem cursos profissionalizantes para jovens e adultos. Em 2019, um total de 4.061 estudantes haviam sido matriculados no Ensino Médio Técnico Integral da instituição e 34 mil alunos, em cursos profissionalizantes.³⁸

As Unidades Plenas, que se destacam no presente estudo, oferecem Ensino Médio Técnico de Tempo Integral, pertencem à execução instrumental e são administradas por um gestor geral, um gestor auxiliar com função administrativo-financeira, um gestor auxiliar com função pedagógica e uma secretaria escolar. Há 26 UPs instaladas em 22 municípios, que ofertam Ensino Médio Técnico de Tempo Integral.

Conforme previsão do art. 6º da Lei n.º 10.385, de 2015, os gestores locais dessas Unidades devem ser nomeados pelo Reitor, e suas permanências, conforme prescrição do parágrafo único do dispositivo mencionado, serão condicionadas ao atendimento dos critérios planejados para a avaliação de desempenho.

A Lei n.º 10.385/2015, que dispõe sobre a reorganização do IEMA, estabelece a jornada de trabalho em tempo integral com dedicação exclusiva do seu corpo docente. Prevê, também, de forma preferencial, que o quadro de docência das unidades descentralizadas seja composto do subgrupo do Magistério da Educação Básica, pertencentes ao quadro de servidores do Estado.

Ademais, o artigo 9º da Lei n.º 10.385, de 2015, determina que as vagas do corpo docente devem ser preenchidas por concursos públicos de provas e títulos ou remoção ou redistribuição, e contratados por tempo determinado, mediante realização de processos seletivos específicos. Contudo, constata-se que a contratação de professores por prazo determinado tornou-se a regra, e não a exceção.

³⁵ INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO MARANHÃO – IEMA. *Plano de desenvolvimento institucional 2019-2022*. São Luís: IEMA, 2019. Disponível em: <http://www.iema.ma.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/PDI-IEMA-2019.pdf>. Acesso em 21 jun. 2021.

³⁶ INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO MARANHÃO – IEMA. *Plano de desenvolvimento institucional 2019-2022*. São Luís: IEMA, 2019. Disponível em: <http://www.iema.ma.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/PDI-IEMA-2019.pdf>. Acesso em 21 jun. 2021.

³⁷ INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO MARANHÃO – IEMA. *Regimento geral*. São Luís: SIOGE, 2016.

³⁸ INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO MARANHÃO – IEMA. *Plano de desenvolvimento institucional 2019-2022*. São Luís: IEMA, 2019. Disponível em: <http://www.iema.ma.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/PDI-IEMA-2019.pdf>. Acesso em 21 jun. 2021.

Em 11 de dezembro de 2017, a Lei n.º 10.736 instituiu o Programa Bolsa-Formação do Instituto, que contempla a realização de processos seletivos para a composição de um banco de Formadores da Educação profissional e tecnológica com vistas ao atendimento das necessidades de pessoal na oferta de curso. A bolsa- formação é destinada ao preenchimento dos cargos de coordenador pedagógico, ao supervisor pedagógico, ao auxiliar pedagógico e ao professor-formador.

O processo seletivo inicia-se com a publicação do edital, para o cadastro de professores para um banco de dados, pela Diretoria de Educação (DIREN) de São Luís, posteriormente é realizada uma pré-seleção pela análise curricular. Em seguida, é realizada uma entrevista com os pré-aprovados. O banco de profissionais fica à disposição da DIREN, que atende a demanda das unidades plenas.

Contudo, essa forma de contratação destoa da proposta do modelo inicial, implantado pelos idealizadores da metodologia no Estado de Pernambuco, que prevê a seleção dos professores para compor a rede por meio de seleção realizada dentre os concursados e efetivos da Secretaria de Educação³⁹.

Os professores bolsistas da área técnica são contratados sem vínculo empregatício, sem direitos trabalhistas, sem férias, sem 13º salário e sem direitos previdenciários; e são dispensados livremente pelo sistema quando “não se adequam” ao modelo. Esse fato cria um rodízio de professores nas Unidades Plenas da rede, o que tende a provocar prejuízos para a estabilidade do modelo pedagógico e dificuldades na manutenção de um corpo docente capacitado.

No presente estudo, realizou-se pesquisa de campo na Unidade Plena de Timon (UP – Timon), inaugurada em 08 de abril de 2017, que oferta 04 cursos técnicos de forma concomitante com o ensino médio. A escolha pelos Cursos Técnicos em Informática Biomédica, em Equipamentos Biomédicos, em Logística e em Serviços Jurídicos decorreu da realização de pesquisa com a população e com os empresários locais, com vistas a atender a demanda de profissionais capacitados para atuarem nas respectivas áreas, nas extensões territoriais da Grande Teresina. Entre eles, destaca-se aqui o Curso Técnico em Serviços Jurídicos, que pertence ao Eixo Tecnológico de Gestão e Negócios.

5 Curso técnico em serviços jurídicos do IEMA pelo olhar dos egressos: replicação eficaz do modelo da “escola da escolha” no século XXI?

O Curso Técnico em Serviços Jurídicos do IEMA/Timon é realizado em caráter concomitante com o ensino médio, e possui carga horária de 1.100 horas/aula, dividida no componente curricular da Base Nacional Comum pela *base diversificada*, que compreende as disciplinas eletivas, o estudo orientado, o pós-médio, as práticas experimentais (LAB) e o projeto de vida; e pela *base técnica*, tendo como componentes curriculares 16 disciplinas (Direito do Trabalho, Empreendedorismo, Estágio ou TCC, Ética Profissional, Fundamentos de Informática, Introdução ao Direito Penal, Introdução ao Estudo do Direito, Noções de Direito Administrativo, Noções de Direito Ambiental, Noções de Direito Constitucional, Noções de Direito Previdenciário, Noções de Processo Civil, Noções de Processo Penal, Relações Humanas e Rotinas de Trabalho, Técnicas de Redação e Teoria Geral do Processo.⁴⁰

A pesquisa de campo foi devidamente aprovada pelo Comitê de Ética, sob CAAE 55857222.5.0000.5052, Parecer 5.287.557 e realizada juntamente aos egressos do Curso Técnico em Serviços Jurídicos do IEMA, em Timon, no Estado do Maranhão. Foram aplicados questionários estruturados que dizem respeito às per-

³⁹ MAGALHÃES, M. A. *A juventude ganha uma nova escola de ensino médio*: Pernambuco cria, experimenta e aprova. São Paulo: Albatroz; Loqui, 2008.

⁴⁰ INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO MARANHÃO – IEMA. *Plano de desenvolvimento institucional 2019-2022*. São Luís: IEMA, 2019. Disponível em: <http://www.iema.ma.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/PDI-IEMA-2019.pdf>. Acesso em 21 jun. 2021.

cepções dos egressos quanto ao ensino em tempo integral; à qualidade da escola (estrutura física da escola e superestrutura); aos professores; e às competências adquiridas.

5.1 Percepções dos egressos quanto ao ensino em tempo integral

Foram entrevistados os alunos egressos do Curso em destaque até o ano de 2019, sobre suas impressões a respeito do oferecimento do curso técnico com jornada ampliada. Em sede de resultados, 86,4% dos entrevistados indicaram a experiência como positiva e 13,6% como negativa. A quantificação foi realizada em termos absolutos. As principais vantagens apontadas pelos ex-alunos em estudar em uma escola de tempo integral foram o fornecimento de refeições pela escola (81,82%); o estreitamento dos laços de amizade (95,45%); e o maior tempo dedicado aos estudos (72,73%). A variável aquisição de maior independência foi a que apresentou menor vantagem para os alunos pesquisados (45,5%).

Quadro 1 – vantagens de estudar em escola de tempo integral relacionadas pelos alunos

	Sim	Não	Total (%)
Fornecimento de refeições	81,82	18,18	100
Maior tempo dedicado aos estudos	72,73	27,27	100
Maior estreitamento dos laços de amizade.	95,45	4,5	100
Aquisição de maior independência	45,5	54,55	100

Fonte: os autores (2022).

Entre as desvantagens de estudar em uma escola de tempo integral, foram apontadas as seguintes: cansaço físico (95,45%), aumento do estresse (90,91%) e maior tempo dedicado aos estudos obteve o menor resultado (38,10%).

Os resultados sugerem que a escola, em tempo integral, foi uma experiência positiva para os alunos, mormente em virtude de disponibilizar refeições, maior tempo dedicado aos estudos e facilitar o estreitamento dos laços de amizade entre os alunos. No entanto, a jornada ampliada traz, principalmente, a desvantagem de aumentar o cansaço físico e o estresse entre os alunos.

Esse resultado revela um ponto de atenção, em que o modelo proposto poderá superar essa problemática adotando atividades que propiciem relaxamento, tais como espaço para sesta, atividades lúdicas, meditação, esporte e lazer.

5.2 Percepções sobre a qualidade da escola

A análise da qualidade da escola foi realizada de duas maneiras: a) a partir da infraestrutura física; e b) na perspectiva ensino-aprendizagem.

5.2.1 Análise da estrutura física da escola

As condições da sala de aula e da biblioteca escolar foram classificadas em uma faixa de bom a excelente, respectivamente, por 68,2% e por 50% dos entrevistados. Já a adaptação de acessibilidade somente foi avaliada, assim, por 36,4% do universo de respondentes. Os parâmetros mais bem avaliados pelos ex-alunos foram a condição da sala de aula, a biblioteca escolar e a adaptação de acessibilidade, que obtiveram a classificação de “bom” a “excelente” de 68,2%, 50% e 36,4%, respectivamente. A pior avaliação quanto à condição da estrutura se refere à falta de locais para práticas esportivas, que obteve a classificação de 72,7% como insuficiente.

Quanto à localização da escola, esse foi um dos parâmetros de menor escore na classificação de bom a excelente (18,2%). Esse resultado foi bastante previsível, porque as escolas foram implantadas em áreas mais carentes, com intuito de impactar favoravelmente as comunidades beneficiadas. Contudo, o processo seletivo dos alunos restringiu-se à análise do histórico escolar, de modo que a classificação dos candidatos foi feita com base nas maiores médias escolares obtidas. Para o serviço jurídico, houve 90 vagas distribuídas de forma equitativa entre os anos da educação básica.

Sob a ótica dos alunos componentes do espaço amostral, a infraestrutura da escola ainda é insuficiente, tendo sido identificado pela pesquisa outro ponto de atenção para melhoria. A maior queixa vem da falta de estrutura para a prática de esportes. Esse resultado sugere ter relação com o aumento do nível de estresse observado como desvantagem apontada para a Escola em tempo integral, o que corrobora a sugestão anterior.

5.2.2 Análise da qualidade na perspectiva do ensino-aprendizagem

Nesta fase a pesquisa se detém à avaliação dos aspectos relacionados à formação do aluno para a vida, um dos pressupostos da Escola da Escolha.

Solicitou-se que os alunos egressos avaliassem a escola quanto aos aspectos relativos à capacidade de fornecer uma educação integral e preparar sujeitos protagonistas para atuarem no mercado de trabalho, com vistas a atender os desafios da sociedade contemporânea. As questões aplicadas se referiam à avaliação da escola quanto aos seguintes aspectos: liberdade de expressão, respeito às diferenças, amizades, estudos de problemas atuais, convivência, saúde, meio ambiente, saúde e etnia.

Os indicadores mais bem avaliados pelos alunos foram os seguintes: reconhecimento e valorização da identidade de etnia dos estudantes; amizade e respeito entre estudantes e trabalhadores da escola; discussão de problemas da atualidade; e convivência com os estudantes, classificados como bom a excelente em 71,4%; 68,2%; 68,2%; 59,1%, respectivamente.

Entre os pontos de atenção, na visão dos entrevistados, destaca-se que as piores notas referiram-se à iniciativa para apoiar a resolução de conflitos entre estudantes e professores (27,3%); adoção de medidas para garantir a acessibilidade a estudantes com deficiências físicas ou mentais (27,3%); e capacidade de a escola relacionar os conteúdos das disciplinas com o cotidiano (27,3%), classificados como bom a excelente.

Esses resultados sugerem que a metodologia proposta é adequada na formação de jovens com aptidões e competências para atuarem na sociedade plural e conviver com empatia em relação ao próximo e com as diferenças. Demonstram, ainda, a efetividade das políticas de inclusão e combate às discriminações no combate ao *bullying* dentro da escola, conforme Costa (2011), responsabilidade das escolas, da família, dos educadores, dos alunos.

No entanto, expõe pontos de atenção em relação ao preparo para a mediação pedagógica, à resolução consensual de conflitos dentro da comunidade escolar, bem como à necessidade de políticas mais elaboradas de inclusão de pessoas com deficiência. Outro ponto importante a destacar é a percepção dos alunos da dificuldade de relacionar os conteúdos com o cotidiano dos alunos, o que, de certa forma, está em desacordo com as finalidades do Ensino Médio, de “compreensão dos fundamentos científicos-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina”. Prevista no art. 35, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

5.3 Percepções dos egressos quanto aos professores

Uma parte importante na avaliação de um modelo escolar deve passar pelo corpo docente, pois o professor tem de ocupar uma posição de catalizador e protagonista no processo de formação integral dos jovens. Nessa perspectiva, a pesquisa avaliou a impressão dos alunos sobre o corpo docente.

Os resultados revelam que os professores se apropriaram das diretrizes do modelo escolar proposto e as aplicam de forma eficaz, pois 95,5% dos professores têm respeito pelos (as) estudantes e 90,9% dos alunos acreditam que os professores têm autoridade e firmeza. Questionados se os professores ignoram a existência dos alunos, 86,4% responderam que não. Além disso, 100% dos alunos entrevistados afirmaram que os professores são dedicados e 95,5% responderam que os professores valorizam as diferenças e ensinam a respeitá-las, o que sugere que o modelo proporciona uma educação inclusiva.

Nesse mesmo sentido, quando questionados se existia dedicação dos professores para preparar aulas e atender aos estudantes, 95,5% responderam que sim. O conhecimento que os professores têm das matérias, a maneira de transmiti-las e a atenção que dedicam aos alunos foram pontuados como bom a excelente em 86,4%, 81,8% e 81,8%, respectivamente.

Não obstante a visão dos sujeitos entrevistados aponte para a presença de docentes capacitados e comprometidos, a política de contratação de professores da área técnica fere o disposto na Constituição (BRASIL, 1988) a respeito da garantia dos direitos trabalhistas, pois os professores são contratados por um sistema de bolsa de trabalho, por tempo certo, fato que se coaduna com a visão neoliberal do modelo e a busca da flexibilização da legislação trabalhista.

5.4 Percepções dos egressos a respeito das competências adquiridas

A última parte da análise foi realizada com intuito de avaliar o desempenho dos alunos egressos do Curso Técnico de Serviços Jurídicos, com pretensão de verificar a eficácia⁴¹ (desempenho expressa pelo alcance dos objetivos ou metas, refere-se aos resultados) do modelo em formar sujeitos protagonistas e com competências que atendam ao novo paradigma social.

A pergunta principal questionou como os ex-alunos avaliam o cabedal de competências e habilidades obtidas na sua fase de formação. Nesse caso, 81,8% responderam que os conhecimentos foram adequados ao mercado de trabalho; 63,6% afirmaram que os conhecimentos foram desenvolvidos com aulas práticas; e 59,10% responderam que os conhecimentos se relacionam com a profissão que escolheram ou que exercem. Os resultados denotam que o modelo proposto é capaz de, a partir de ajustes em determinados pontos de atenção, promover uma educação integral, que atenda as novas exigências do mercado de trabalho.

Os alunos avaliaram a atuação da escola como facilitadora da sua formação para a vida. Quando convidados a darem uma nota para sua formação, 13,6% deram nota 10; 27,3% deram nota 9; 36,4% deram nota 8; e 22,7% deram nota 7.

A análise de desempenho dos alunos, após dois anos de formados no Curso Técnico em Serviços Jurídicos, concomitante com a Base Nacional Comum, mostrou-se bem satisfatória. Isto porque 63,6% dos alunos entrevistados continuam estudando. Destes 72,7% estudam na educação superior e 9,5% cursam uma língua estrangeira, percentual considerado, ainda, baixo.

A maioria dos ex-alunos obteve êxito em ingressar em um curso superior, fato que sugere que o objetivo de busca da proficiência acadêmica tem sido alcançado pelo modelo em fase de implantação. Trata-se de indício importante no que refere à eficácia do modelo da “Escola da Escolha”, no Curso em destaque.

⁴¹ Utiliza-se no artigo o conceito de eficácia no sentido de atingir objetivos e resultados, conforme CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 9. ed. Barueri: Manole, 2014. p. 30.

Para avaliar a eficácia do modelo da “Escola da Escolha”, frente à perspectiva dos egressos do Curso Técnico em Serviços Jurídicos apresentada acima, propõe-se confrontar os resultados alcançados com as condicionantes enumeradas por Lúcia Velloso Maurício, para a concepção de uma escola integral⁴².

Nessa linha, analisam-se, a seguir, as seguintes condicionantes: a) se o egresso gostou do Curso; b) se o Curso funciona como um laboratório de soluções; c) se há foco na aprendizagem enquanto pressuposto, e não na reprovação; d) se o modelo adotado constitui uma política de governo; e) se a escolha pelo Curso trata-se de uma opção para o professor e para o aluno; f) se sua implantação tem se dado de forma paulatina; e g) se os objetivos do Curso vão além da excelência acadêmica e moral do jovem protagonista.

Primeiramente, a análise dos dados obtidos indica que os alunos do Curso Técnico de Serviços Jurídicos, na Unidade Avançada de Timon, mostraram-se satisfeitos com o modelo adotado, por sentirem-se inseridos como protagonistas no seu processo de formação e na participação da gestão acadêmica. Como consequência, constata-se que a experiência funciona como um laboratório que permite a construção de soluções dialógicas e inovadoras no processo de ensino-aprendizagem. Com efeito,

a aprendizagem integrada não somente se remete aos conhecimentos acadêmicos, mas também se vincula com as necessidades vitais, afetivas, relacionais e profissionais. É por isso que a aprendizagem baseada no interesse e na expectativa resulta muito mais efetiva que a aprendizagem imposta desde fora⁴³.

Por outro lado, a avaliação contínua do Curso, por meio do ciclo PDCA e do processo de verificação de aprendizagem semanal, aponta para o foco na aprendizagem enquanto pressuposto e permite melhorias contínuas no processo ao longo do tempo. Assim, favorece a manutenção do foco na aprendizagem, fato que reflete, positivamente, o desempenho acadêmico dos alunos pesquisados.

Contudo, ainda se faz necessário o reconhecimento do modelo de ensino integral em tempo integral como uma política de Estado, para evitar descontinuidade da política pública, por interrupções de ações, obras e projetos, reversão de metas em função de mudanças nas relações de poder. Nesse sentido, cabe ao poder legislativo criar condições para que a implantação e consolidação da rede IEMA, não estejam condicionadas à interferência de quem esteja a frente do poder executivo estadual.

Quanto à premissa do ensino integral em tempo integral ser necessariamente uma opção para alunos e professores, constatou-se que o modelo em fase de implantação pela Rede IEMA é opcional para os discentes, pois há no Estado uma ampla rede de escolas de Ensino Médio com jornadas estendidas ou não, cabe ao aluno fazer a sua opção. Ademais, os dados da pesquisa mostram que, em geral, há uma boa aceitação do modelo de tempo estendido. Todavia, quanto à realidade do corpo discente, a limitação da pesquisa não permite aferir se os professores podem optar, ou não, pelo modelo em tempo integral. Para tanto, faz-se necessário o desenvolvimento de pesquisas futuras, que versem sobre o assunto.

De outro giro, cumpre assinalar que a estratégia de expansão da rede educacional da instituição tem sido feita de forma paulatina, o que tem criado condições para o aumento da oferta de vagas aos alunos, sem diminuir a qualidade do serviço prestado.

Por fim, compreende-se que o modelo da “Escola da Escolha” parte da premissa de uma educação integral em “tempo integral”, para atender as competências e habilidades previstas na LDBEN. Na perspectiva dos alunos, constata-se o atendimento ao condicionante admitido por educadores, no que concerne à busca de objetivos mais amplos que a excelência acadêmica e moral dos jovens educandos.

⁴² MAURÍCIO, L. V. Escritos, representações e pressupostos da escola pública de horário integral. *Em Aberto*, Brasília, v. 22, n. 80, p. 15-31, 2009. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2416/2155>. Acesso em: 11 abr. 2021.

⁴³ MORAES, Maria Cândida; LA TORRE, Saturnino. *Sentipensar: fundamentos e estratégias para reencantar a educação*. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2018.

A concepção de uma escola integral passa pela necessidade de reconhecer o ser humano de forma holística, não fragmentária, como visto acima. Isto porque,

a aprendizagem integral implica, portanto, a globalidade do ser e, segundo Moraes, acontece a partir de uma causalidade circular que se manifesta em forma de espiral evolutiva que favorece de maneira integrada a evolução do pensamento, da consciência, da inteligência e do espírito.⁴⁴

Nesse sentido, e considerando o preenchimento de 5 das 7 condicionantes enumeradas, é possível afirmar que o modelo da “Escolha da Escolha”, implementado no Curso Técnico em Serviços Jurídicos do IEMA, em Timon, Maranhão, mostra-se eficaz na formação acadêmica de excelência para a vida e para o desenvolvimento de competências para o Século XXI, na perspectiva dos egressos entrevistados.

6 Considerações finais

Os resultados da pesquisa indicam que a metodologia da “Escola da Escolha”, em fase de implantação no Estado do Maranhão, por meio do Instituto Maranhense de Ensino, Ciências e Tecnologia, no município de Timon, denota ser eficaz em fornecer uma educação de qualidade, com boa proficiência acadêmica e formação para a vida, dois dos eixos propostos pelo “modelo” e analisados neste trabalho.

Com efeito, observa-se que o modelo da “Escola da Escolha”, em fase de implantação pelo IEMA, no Estado do Maranhão, alinha-se com a percepção de educação integral que reconhece o educando como ser humano em sua totalidade e pluralidade. Outrossim, verifica-se que os resultados obtidos pelos alunos, após a conclusão do curso, apontaram que essa metodologia é capaz de fornecer suporte para que os estudantes continuem a busca pela melhoria contínua e ascensão aos demais níveis de ensino.

Constata-se, por meio da pesquisa de campo realizada, que a maioria dos ex-alunos obteve êxito em ingressar em um curso superior, indício importante no que se refere à eficácia do modelo da “Escola da Escolha”, no Curso Técnico em Serviços Jurídicos do IEMA, no Maranhão.

Nesse sentido, conclui-se que o modelo da “Escola da Escolha”, em fase de implantação/consolidação, mostra-se eficaz em contribuir para a formação de sujeitos protagonistas, habilitados para execução do seu projeto de vida; fornecendo uma educação pública de boa qualidade, compatível com as competências e habilidades do século XXI.

Como ponto positivo, destaca-se a relação entre a implantação do Ensino Médio de Tempo Integral com a concepção de uma educação interdimensional e as práticas de gestão educacional fundadas em um modelo pedagógico, além da excelência acadêmica, centrado nas competências para o século XXI, na preparação para o mundo do trabalho e no projeto de vida dos discentes; de gestão, em um ciclo contínuo de planejamento, execução, avaliação e correção; e de pertinência, pautado no ciclo de análise, articulação, mediação e validação da oferta educativa junto à sociedade, o que justifica a relevância, aceitabilidade, confiança e inovação da experiência em estudo.

Nessa linha, conclui-se que a “Escola da Escolha” representa inovações no âmbito: a) do conteúdo da ação educativa daquilo que se ensina e daquilo que se aprende; b) do método sobre como aprender e como ensinar; e c) da gestão dos processos da escola, como o uso do espaço e do tempo, as relações entre pessoas e o uso dos recursos técnicos e dos materiais disponíveis.

No entanto, a pesquisa empírica expõe alguns pontos de atenção que precisam ser melhorados, dentre esses a elevação do nível de estresse e do cansaço físico, relatados pelos alunos, em virtude do ensino em tempo integral, situações que podem ser solucionadas com a melhoria das instalações, o incremento de

⁴⁴ MORAES, Maria Cândida; LA TORRE, Saturnino. *Sentipensar: fundamentos e estratégias para reencantar a educação*. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2018.

práticas esportivas e de lazer e o planejamento de atividades lúdicas e laborais, que combatam o estresse e o cansaço físico e mental.

Verifica-se, ainda, a necessidade de repensar as estratégias adotadas para a resolução de conflitos entre estudantes e professores (27,3%), a adoção de medidas para garantir a acessibilidade a estudantes com deficiências físicas ou mentais (27,3%) e a capacidade de a escola relacionar os conteúdos das disciplinas com o cotidiano (27,3%); que obtiveram as piores notas atribuídas pelos sujeitos entrevistados.

Outro ponto de atenção relevante é a flexibilização da política de Recursos Humanos adotada pelo IEMA para a contratação dos gestores, do corpo docente e dos colaboradores. Constata-se que o recrutamento de recursos humanos sem concurso público fragiliza as relações de trabalho existentes e pode prejudicar a continuidade do serviço educacional prestado, com prejuízo para a gestão administrativa e pedagógica do Curso em questão.

Conclui-se, assim, que os processos de contratação de professores, no IEMA, merecem análise aprofundada, em estudos futuros, em virtude das limitações previamente delineadas quanto ao universo da amostra. Desse modo, são necessários esforços complementares para uma visão sistêmica em termos de avaliação da política pública educacional em destaque, voltados para a realidade do corpo docente e de outras UP's, no Estado do Maranhão.

Logo, os assuntos que merecem a interferência dos atores sociais, envolvidos na implantação e consolidação da política pública, são: a) deficiência de ferramentas de resolução de conflitos de forma consensual; b) estrutura insatisfatória de acessibilidade a alunos com deficiência; c) relacionamento insuficiente entre ensino e prática; d) falta de mecanismo para diminuição do estresse e cansaço físico, causados pela ampliação da carga horária escolar; e, e) flexibilização da política de contratação de recursos humanos. Em contrapartida, conclui-se que o regime de jornada ampliada constitui uma opção do aluno. Contudo, por suas limitações, o estudo não permite avaliar se tal regime configura uma opção também do professor.

Por outro lado, constata-se que o modelo em questão consiste em uma política pública que tem sido concretizada de forma paulatina, tanto na expansão da rede de ensino, como na implantação dentro das escolas. Assim, e por se tratar de uma política pública de governo, demanda continuidade, para que se possa ampliar os resultados de uma educação integral, experienciados no IEMA, para outros lugares, com o objetivo de fornecer uma educação que vai além da excelência acadêmica e moral.

Por fim, conclui-se que os resultados da presente pesquisa indicam que o modelo de educação aplicado no Curso Técnico de Serviços, na unidade localizada na cidade de Timon, Maranhão, apontam, de fato, para uma educação integral eficaz, uma vez que os alunos egressos gostam da escola; o curso funciona como um laboratório de soluções; e o foco principal do curso é na aprendizagem dos discentes.

Referências

ALVES, Maria Alda de Sousa; OLIVEIRA, Marciana Silva de. Políticas públicas para o ensino médio: em análise a escola de tempo integral regular. *Revista de Políticas Públicas*, v. 23, n. 2, p. 657-674, 2019. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/13079/7200>. Acesso em: 23 maio 2021.

ASSIS, Ana Elisa Sapolonzi Queiroz e Silva; SILVA, Celso Mendes Ferreira da. Educação integral, tempo e espaço: problematizando conceitos. *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 27, n. 56, p. 542-561, set./dez. 201. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/11957/8346>. Acesso em: 23 maio 2021.

BOMENY, Helena. A escola do Brasil de Darcy Ribeiro. *Em Aberto*, Brasília, v. 21 n. 80, p. 109-120, abr. 2009. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/issue/view/213>. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. *Educação integral: texto referência para o debate nacional*: Brasília: MEC; SECAD, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf. Acesso em: 20 de jul. 2021.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). *Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]*: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação; n. 125). Disponível em: <http://www.proec.ufpr.br/download/extensao/2016/creditacao/PNE%202014-2024.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2022.

CASTRO, Adriana de; LOPES, Roseli Esquerdo. A escola de tempo integral: desafios e possibilidades. *Revista Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 259-282, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/439>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CAVALIERE, Ana Maria. Escola de tempo integral versus alunos em tempo integral. *Em Aberto*, Brasília, v. 21, n. 80, p. 51-63, abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/LYGC8CQ8G66G6vrdJkcBjwL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 de fev. 2021.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 9. ed. Barueri: Manole, 2014.

GALIAN, Cláudia Valentina Assumpção; SAMPAIO, Maria das Mercês Ferreira. Educação em tempo integral: implicações para o currículo da escola básica. *Currículo sem Fronteiras*, v. 12, n. 2, p. 403-422, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol12iss2articles/galian-sampaio.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2021.

GOMES, Maria das Graças Correia. *Expressões concretas do Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI) nas escolas públicas estaduais da Mata Sul de Pernambuco*. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30659>. Acesso em: 12 abr. 2021.

HENRY JÚNIOR, Raul Jean Louis. *O ginásio pernambucano e o procentro: os desafios para transformar um projeto piloto em política de rede*. 2011. 258 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2011. Disponível em: https://attenu.ufpe.br/bitstream/123456789/7625/1/arquivo6577_1.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

INSTITUTO DE CORRESPONSSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais: introdução às bases teóricas e metodologias do Modelo Escola da Escolha*. Recife: ICE, 2016a.

INSTITUTO DE CORRESPONSSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais: modelo pedagógico – metodologias de êxito da parte diversificada do currículo*. 2. ed. Recife: ICE, 2016b.

INSTITUTO DE CORRESPONSSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO – ICE. *Manuais operacionais: tecnologia de gestão educacional*. 2. ed. Recife: ICE, 2016c.

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO MARANHÃO – IEMA. *Carta fundacional*. São Luís: IEMA, 2018. Disponível em: http://www.iema.ma.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/CARTA-FUNDACIONAL_FINAL.pdf. Acesso em: 19 abr. 2021.

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO MARANHÃO – IEMA. *Regimento geral*. São Luís: SIOGE, 2016. Disponível em: <http://www.iema.ma.gov.br/wp-content/uploads/2016/04/Regimento-Geral-Iema-Aprovado-em-08.04.16.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DO MARANHÃO – IEMA. *Plano de desenvolvimento institucional 2019-2022*. São Luís: IEMA, 2019. Disponível em: <http://www.iema.ma.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/PDI-IEMA-2019.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

MAGALHÃES, M. A. *A juventude ganha uma nova escola de ensino médio*: Pernambuco cria, experimenta e aprova. São Paulo: Albatroz; Loqui, 2008.

MARÇAL, Patrícia Fontes; ZUCCHETTI, Dinora Tereza; TEXEIRA, Anísio. Educação não é privilégio. 7. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. *Revista Práxis*, v. 1, p. 115-117, 2015. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistapraxis/article/view/806>. Acesso em: 23 jun. 2021.

MAURÍCIO, L. V. Escritos, representações e pressupostos da escola pública de horário integral. *Em Aberto*, Brasília, v. 22, n. 80, p. 15-31, 2009. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2416/2155>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MIRANDA, D. E. de; SILVA, A. L. da M. Sociedade e escola: aspectos da visão de Anísio Teixeira. *Interfaces da Educação*, v. 1, n. 3, p. 48-57, 2010. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/interfaces/article/view/627>. Acesso em: 28 abr. 2022.

MONTEIRO, Ana Maria. Ciep: escola de formação de professores. *Em Aberto*, Brasília, v. 21, n. 80, p. 35-49, abr. 2009. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2417/2156>. Acesso em: 25 de jul. 2021.

MORAES, Maria Cândida; LA TORRE, Saturnino. *Sentipensar*: fundamentos e estratégias para reencantar a educação. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2018.

SILVA, Jameson Antônio de Almeida da; SILVA, Katharine Ninive Pinto. O programa de educação integral no ensino Médio Regular em Pernambuco e suas utilizações. *Série-Estudos*, Campo Grande, v. 24, n. 51, 2019. Disponível em: <https://serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/1135/pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

SILVA, R. O. da; OLIVEIRA, E. S.; SÁ FILHO, P. de; NASCIMENTO E SILVA, D. O Ciclo PDCA como proposta para uma gestão escolar eficiente. *Revista de Gestão e Avaliação Educacional*, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 1-13, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/regae/article/view/36102>. Acesso em: 04 jun. 2021.

The logo for CEUB (Centro de Educação Universitária Brasileira) is displayed in a stylized white font on a dark red background.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white building with a large, seated stone statue in the foreground. The statue is a woman in a long dress, holding a book. The building has a distinctive architectural style with curved lines and large windows. The sky is blue with some clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Formação da Agenda de Políticas Culturais Brasileiras no Período Pandêmico: Análise da Lei Aldir Blanc

Brazilian Cultural Policy Agenda Formation in the Pandemic Period: Analysis of Aldir Blanc Law

Lusvanio Carlos Teixeira

José Roberto Abreu de Carvalho
Junior

Suely de Fátima Ramos Silveira

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Formação da Agenda de Políticas Culturais Brasileiras no Período Pandêmico: Análise da Lei Aldir Blanc*

Brazilian Cultural Policy Agenda Formation in the Pandemic Period: Analysis of Aldir Blanc Law

Lusvanio Carlos Teixeira **

José Roberto Abreu de Carvalho Junior ***

Suely de Fátima Ramos Silveira ****

Resumo

Neste artigo, buscou-se analisar como a Lei Aldir Blanc entrou na Agenda Governamental. Para isso, realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa, baseada em análise documental de informações diversas na Teoria do Modelo dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon¹. Como fontes de dados, consideraram-se: projetos de lei, medidas provisórias, leis complementares, decretos, discursos de atores políticos envolvidos no processo, dentre outras. Os resultados demonstram, por meio da análise dos fluxos dos problemas, das soluções e da política, como a emergência cultural passou a ser tratada como um problema público, partindo, inicialmente, de mobilizações de profissionais do segmento cultural, que levantaram demandas junto a atores do Poder Legislativo, os quais se organizaram e propuseram projetos de lei no sentido de atuar para solucionar demandas não discutidas pelo Poder Executivo Federal e pelos órgãos da pasta da cultura nesse âmbito. O artigo contribui para o estoque de conhecimento ao realizar a primeira pesquisa que analisa o processo de inclusão da Lei Aldir Blanc na formação da agenda de políticas públicas culturais brasileiras.

Palavras-chave: Agenda-setting. Políticas Culturais. Pandemia da Covid-19. Emergência cultural. Lei Aldir Blanc.

Abstract

This article seeks to analyze how the Aldir Blanc Law entered the Government Agenda. To this end, a qualitative approach was conducted, based on the documentary analysis of diverse information and on John Kingdon's² Multiple Streams Model Theory. The following data sources were considered:

* Recebido em 31/10/2022
Aprovado em 09/09/2024

** Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).
E-mail: lusvanio.t@gmail.com

*** Doutor em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Administrador do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes) – Campus de Alegre.
E-mail: jose.carvalho@ifes.edu.br

**** Doutora em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP) e Professora Associada da Universidade Federal de Viçosa (UFV).
E-mail: sramos@ufv.br

¹ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

² KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

red: bills, provisional measures, complementary laws, decrees, speeches by political actors involved in the process, among others. The results demonstrate, through the analysis of the flows of problems, solutions and policy, how the cultural emergency began to be treated as a public problem, initially starting with mobilizations of professionals in the cultural segment, who raised demands with actors in the Legislative Branch, who organized themselves and proposed bills in order to act to solve demands not discussed by the Federal Executive Branch and by the agencies of the cultural department in this area. The article contributes to the stock of knowledge by conducting the first research that analyzes the process of including the Aldir Blanc Law in the formation of the Brazilian cultural public policy agenda.

Keywords: Agenda-setting. Cultural Policies. Covid-19 pandemic. Cultural emergency. Aldir Blanc Law.

1 Introdução

A pandemia da Covid-19 trouxe alterações e impactos em diversos setores da economia devido às consequências na saúde, restrições e necessidade de isolamento social. O setor da cultura foi significativamente afetado por essas condições, e os profissionais que se dedicam a essa área passaram por um período de dificuldades e limitações em termos de trabalho e renda. A participação do setor cultural na economia do Brasil, no período anterior à pandemia, variou de 1,2% a 2,67% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, contando com 5,8% dos ocupados do país em 2019, o equivalente a 5,5 milhões de pessoas atuantes nesse setor³.

Considerando-se que, no contexto brasileiro, parte das produções culturais são viabilizadas/financiadas por meio de recursos públicos⁴, sem a possibilidade de abertura de espaços culturais e sem a possibilidade de público em eventos presenciais, diversos projetos culturais ficaram estagnados durante a Pandemia de Covid-19. Pensando em formas de acelerar a retomada desse setor, alguns Projetos de Lei (PL) foram criados para compreender as dificuldades enfrentadas pelo setor cultural.

OPL 1.075 de 2020 foi um deles. Proposto pela deputada federal Benedita da Silva (PT-RJ) em parceria com outros parlamentares, o PL em questão previa o direcionamento, em caráter emergencial, de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios para apoio ao setor cultural, bem como custeio e distribuição de renda mensal para profissionais da cultura. Desse projeto, gerou-se a Lei, de caráter emergencial, de número 14.017, promulgada em 29 de junho de 2020 pelo Congresso Nacional brasileiro, conhecida, inicialmente, como Lei de Emergência Cultural, e, posteriormente, como Lei Aldir Blanc, em homenagem ao músico Aldir Blanc, falecido no início da pandemia, vítima da Covid-19.

Acerca dos recursos da Lei Aldir Blanc, tratou-se do aporte de um total de 3 bilhões de reais, voltados a garantir uma renda emergencial a profissionais do setor da cultura, como artistas, circenses, contadores de história, professores de escola de arte e capoeira, entre outros. Os recursos seriam pagos pelos governos Estaduais e do Distrito Federal e poderiam ser utilizados por Estados e Municípios para pagamentos de auxílio mensal para manutenção de espaços artísticos como escolas de música, circos, bibliotecas comunitárias, museus, dentre outros. Além disso, Estados e Municípios puderam utilizar os recursos da Lei para fomento a atividades culturais, por meio do lançamento de editais, prêmios e chamadas públicas que resultaram em aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural, manutenção de agentes de espaços culturais, de cursos, de atividades de economia criativa e solidária, dentre outras.

Destaca-se que o cenário brasileiro das políticas culturais passou por alguns avanços, sobretudo no período posterior aos anos 2000, em que foram criadas políticas voltadas a compreender uma dimensão mais

³ GOÉS, Geraldo Sandoval et al. O setor cultural na pandemia: o teletrabalho e a Lei Aldir Blanc. *Carta de Conjuntura – IPEA*, n. 49, 2020.

⁴ ALMEIDA, Armando; PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. Fomento à cultura no Brasil - desafios e oportunidades. *Políticas Culturais em Revista*, v. 10, n. 2, p. 35, 2018.

democrática de viabilização e acesso a produções culturais. Dentre essas políticas, destaca-se a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que começou a ser desenhado a partir de 2003, tendo como proposta o estabelecimento de um sistema federativo que congregasse as políticas culturais brasileiras. Em 2009, estabeleceram-se as bases orientadoras desse sistema e, posteriormente, este foi implementado na Constituição Federal por meio do Art. 216A, mediante o qual descreveram-se os seus princípios e estrutura em níveis estaduais e municipais. Essa política teve uma adesão considerável em muitos municípios brasileiros e implicou uma visão de que a distribuição de recursos da Lei Aldir Blanc ocorreria por vias desse sistema, auxiliando sua implantação⁵, embora haja autores que não achem interessante compreender a lei por essa perspectiva⁶.

Considerando esse contexto, tratando a cultura como um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, objeto de políticas públicas⁷, com considerável potencial econômico e relevância social e profissional, buscou-se compreender neste artigo os aspectos preliminares e de formação de agenda da Lei Aldir Blanc, política cultural de apoio ao setor da cultura durante o período pandêmico. Percebe-se que há essa lacuna na literatura sobre a Lei pois os trabalhos existentes tiveram um enfoque voltado a outros aspectos como a observação da lei em sua relação com o SNC⁸, esclarecimento de formas de utilização da Lei⁹, avaliação da satisfação de usuários dos serviços relacionados à Lei¹⁰, análise do papel dessa Lei como promotora de cooperação interfederativa¹¹, exame dos estímulos realizados pela Lei em determinados setores culturais^{12,13}, e avaliação das políticas públicas emergenciais de recuperação da economia cultural e criativa¹⁴. Diante disso, o presente artigo partiu da seguinte indagação de pesquisa: como a Lei Aldir Blanc surgiu e quais as dimensões dos problemas públicos que possibilitaram que essa lei entrasse na agenda governamental?

Para responder essa pergunta, o objetivo do artigo foi analisar como a Lei Aldir Blanc entrou na Agenda Governamental. Para essa análise, propõe-se a consideração da proposta teórica de Kingdon¹⁵, do Modelo dos Múltiplos Fluxos, que busca explicar os aspectos que influenciam o processo de entrada de um determinado problema público na Agenda Governamental, de acordo com as interações e negociações ao longo de sua passagem no sistema político. Ao longo do percurso, podem ter surgido janelas de oportunidades e um estudo aprofundado acerca das interações ocorridas nesse contexto pode trazer luz sobre o processo de formação de políticas culturais. Kingdon¹⁶ salienta que os processos pré-decisórios geralmente são pouco explorados e, assim, pouco se sabe sobre as questões discutidas sobre como esses itens entram na agenda do governo. É sobre essa lacuna na literatura das políticas culturais que o presente artigo se debruça. Especificamente, o artigo avança na literatura teórica e empírica ao fazer a primeira pesquisa analisando o processo

⁵ SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O sebastianismo nos direitos culturais: aguçamento na pandemia. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto; LINS, Mateus Rodrigues; AGUIAR, Marcus Pinto (Orgs.). *Direitos culturais: múltiplas perspectivas* (vol. V) - Impactos da Pandemia. 1 ed. Fortaleza: Editora da UECE, 2021. p. 11-22.

⁷ DURAND, José Carlos. Cultura como objeto de política pública. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 2, p. 66-72, 2001.

⁸ SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

⁹ TURINO, Célio. Lei Aldir Blanc: modos de usar. *P2P & Inovação*, v. 7, p. 184-191, 2021.

¹⁰ BRANDÃO, José Alberto de Siqueira. Avaliação da satisfação de usuários com os serviços da Lei Aldir Blanc: Um estudo de caso. *Revista Brasileira de Avaliação*, v. 11, n. 1, 2022.

¹¹ CAMARGO, Daniela Aguiar; HERMANY, Ricardo. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa: uma análise da Lei Aldir Blanc em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, 2021.

¹² BARROSO, Roberta Filizola Custódio; CUSTÓDIO, Jefferson Lopes.; SILVA, Fernanda Linhares. Lei Aldir Blanc e o estímulo à animação cearense na pandemia. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n.10, p. 95476-95489, 2021.

¹³ CANESSO, Natacha Stefanini. Contribuições da Lei Aldir Blanc para a cadeia produtiva do mercado de animação na Bahia. *Comunicação & Política*, v. 38, n. 1, p. 70-84, 2021.

¹⁴ CANEDO, Daniele Pereira et al. Políticas culturais emergenciais na pandemia da Covid-19? Demandas e estratégias de enfrentamento e as respostas dos poderes públicos. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 165-191, 2021.

¹⁵ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

¹⁶ KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006a. p. 219-224.

de inclusão da Lei Aldir Blanc para a formação da agenda de políticas públicas culturais brasileiras em um período de crise para o setor decorrente da pandemia de Covid-19. Além disso, o artigo contribui para os debates de políticas culturais enquanto trata a cultura como um direito fundamental dos cidadãos brasileiros, previsto na Constituição Federal de 1988.

2 Revisão Teórica

2.1 Formação da Agenda Governamental

O processo de formação da agenda governamental envolve a seleção de temas ou problemas públicos que o governo de um país decide tratar como prioritários, dedicando sua atenção a eles em determinado período. Além de compreender as questões que entram na agenda governamental, é igualmente crucial entender a interpretação e a construção dessas questões, que visam atrair a atenção pública¹⁷.

As temáticas que compõem as agendas podem mudar ao longo do tempo, sendo influenciadas por vieses que são úteis em determinado contexto. Além disso, certos atores, como lideranças políticas, por exemplo, desempenham um papel ativo para a construção dessas agendas. A localização dessas lideranças pode ser relevante para a visibilidade que certas temáticas alcançam. A presença de vieses e interesses particulares pode impactar a formação das agendas e as decisões podem variar entre os diferentes níveis de governo. Em alguns casos, determinados grupos precisam lutar para legitimar seus interesses, especialmente quando carecem de recursos ou de acesso à mídia para divulgação. Em outros momentos, até demandas de grupos legitimados podem não surgir nas agendas, seja por barreiras culturais que dificultem o debate, seja por se tratarem de temas polêmicos¹⁸.

Durante a fase de formação da agenda, diversos atores interagem e disputam para incluir seus interesses dentre as prioridades que motivarão as ações governamentais¹⁹. Kingdon²⁰ salienta que a agenda ocorre em três níveis. O primeiro nível é a Agenda Sistêmica, que abrange o conjunto de temas significativos e preocupantes em um país, mas que ainda não recebem uma atenção específica do governo. O segundo nível compreende a Agenda Governamental, que é “a lista de assuntos ou problemas aos quais funcionários governamentais e pessoas de fora do governo intimamente associadas a esses funcionários estão prestando atenção séria em um determinado momento”²¹. E o terceiro nível diz respeito à Agenda de Decisões, que é “a lista dos assuntos dentro da agenda do governo encaminhados para deliberação”²².

A forma como os problemas públicos são tratados na formulação das políticas públicas bem como as alternativas que são consideradas pelo governo são dimensões significativas para se compreenderem as ações do Estado²³. Existem algumas correntes teóricas voltadas a explicar o processo de formação das agendas,

¹⁷ BIRKLAND, Thomas A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis - Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, 2007.

¹⁸ COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892–915, 1971.

¹⁹ RIBEIRO, Cristina Tauaf. Agenda em políticas públicas: a estratégia de educação financeira no Brasil à luz do modelo de múltiplos fluxos. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 3, p. 487–498, 2020.

²⁰ KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006a. p. 219–224.

²¹ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995. p. 5.

²² KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006a. p. 219–224, p. 222.

²³ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, p. 20–40, 2006.

sendo que os dois modelos de maior destaque são: o Modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon²⁴, e o Modelo de Equilíbrio Interrompido, de Baumgartner e Jones²⁵.

O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon²⁶ é voltado à análise da *agenda-setting*, compreendendo que as políticas públicas perpassam por um processo composto de algumas etapas, iniciando-se com a formação da agenda, seguido da busca e especificação de alternativas para basear as escolhas, acompanhado da indicação de uma das alternativas que ocorre por meio de votações no legislativo ou de decisão do presidente, e a implementação desta decisão. Esse modelo foi pensado, inicialmente, para análise de políticas públicas da área de transportes e saúde, no contexto dos Estados Unidos, tornando-se, posteriormente, referência na explicação do porquê de determinadas questões receberem maior atenção estatal e integrarem a agenda governamental²⁷. Ele se baseia no modelo *garbage can*, elaborado por Cohen, March e Olsen²⁸, cujo pressuposto é o de que atores políticos agem e tomam decisões de acordo com as alternativas que se apresentam como mais fáceis num primeiro momento, sem analisar, detalhadamente, seus riscos e consequências sob o ponto de vista racional.

Buscando compreender como determinados problemas passam a ser considerados de forma efetiva pelos atores envolvidos na formulação de políticas em sociedades ditas democráticas, Kingdon²⁹ trata o governo federal dos Estados Unidos como uma forma de “anarquia organizada”, mediante a qual as decisões perpassam por alguns fluxos no processo decisório³⁰. Nesse sentido, no modelo de Kingdon³¹, a formação da agenda ocorre por meio de alguns fluxos, iniciando com o *problem stream*, fluxo do problema, em que são identificados os problemas e busca-se diferenciar estes das questões/situações. Para esse autor, há uma diferenciação entre problemas e questões/situações. Os problemas seriam construções sociais que podem integrar a agenda em um determinado momento enquanto as questões podem não representar problemas significativos que devam ser inseridos na agenda, ou seja, questões seriam problemas menos complexos³².

Os problemas são percebidos e reconhecidos pelas autoridades políticas, passando por uma dinâmica de competição, e sua notoriedade para chegar à agenda pode ser explicada pelo cumprimento de alguns critérios: (1) se o problema se manifesta numa situação crítica que não possa ser ignorada; (2) se tiver adquirido características específicas que o diferencie de problemas gerais; (3) se for relacionado a uma circunstância que atraia a atenção da mídia; (4) se se tratar de um elemento de interesse global; (5) se for um problema que afete o poder público e sua legitimidade; ou (6) se tratar de problemáticas notórias que se conectam a aspectos modernos/contemporâneos³³.

No fluxo do problema, Kingdon³⁴ busca compreender por que alguns problemas recebem mais atenção do que outros. Para o autor, essa questão pode ser sanada desde que se compreendam os meios pelos quais as autoridades tomaram conhecimento sobre o problema. Acerca dos meios, Kingdon³⁵ discute três: indica-

²⁴ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

²⁵ BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

²⁶ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

²⁷ OLIVEIRA, Raquel Andrade Silva de et al.; A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting. 2021. *Cadernos EBABE.BR*, v. 19, p. 705-722, 2021.

²⁸ COHEN, Michael D; MARCH, James G.; OLSEN, Johan. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, p. 1-25, 1972.

²⁹ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

³⁰ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, p. 20-40, 2006.

³¹ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

³² OLIVEIRA, Raquel Andrade Silva de et al.; A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting. 2021. *Cadernos EBABE.BR*, v. 19, p. 705-722, 2021.

³³ SUBIRATS, Joan. Definición del Problema. Relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In.: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006.

³⁴ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

³⁵ KINGDON, John. W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*.

dores, eventos-foco e *feedback*. Os indicadores se referem a formas de se demonstrar, sistematicamente, uma determinada situação, apresentando a magnitude e as alterações ocorridas em um determinado contexto, o que pode ser utilizado para chamar a atenção das autoridades. O evento-foco pode ser uma crise, um desastre, uma experiência pessoal, ou outro tipo de acontecimento que chame a atenção em algum período, sendo que este pode possuir efeitos passageiros se não houver uma evidência de que se trata realmente de um problema público. E o *feedback* se refere ao retorno de informações sobre programas governamentais existentes, podendo ocorrer de modo formal ou informal.

O segundo fluxo do modelo de Kingdon³⁶, *policy stream* (fluxo de soluções), refere-se ao levantamento das possíveis soluções ou alternativas para o problema público em questão. Para tanto, consideram-se as ideias possíveis e viáveis em termos de elaboração de uma política pública. Estas podem não estar necessariamente relacionadas a um problema público específico, pois, de acordo com o autor, é possível que determinadas soluções surjam e que, posteriormente, procurem-se os problemas aos quais essa solução poderia ser aplicada. Essas ideias e soluções podem ser transformadas em propostas passíveis de serem viabilizadas. Nesse fluxo, há a participação de atores diversos, governamentais ou não, nas comunidades (*policy communities*) que atuam no debate acerca das possibilidades de resolução de alguma problemática na elaboração de propostas³⁷. Nesse contexto, os atores envolvidos podem ser visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que possuem capacidade de influenciar a definição da agenda e que recebem maior atenção do público, como o presidente da República, membros do congresso nacional, partidos políticos, mídia, dentre outros. Os atores invisíveis são os especialistas diversos que atuam nas comunidades, como acadêmicos, funcionários públicos, assessores parlamentares, dentre outros³⁸.

As propostas geradas passam por um cenário de competição, onde sobrevivem aquelas que se mostrem viáveis em termos de qualificações técnicas e de valores compartilhados com o público em geral. Após a seleção de uma proposta, esta é difundida, tratando-se de um processo por meio do qual os atores buscam defender a ideia e sensibilizar ou persuadir as comunidades e o público em termos de aceitação desta ideia. Para Kingdon³⁹, esse processo de sensibilização acerca da importância de uma ideia é elementar e, sem ele, as propostas elaboradas podem não ser seriamente consideradas pelos políticos.

E, por fim, o terceiro fluxo, *politics stream* (fluxo da política), é independente dos fluxos anteriores e tem sua própria forma de funcionamento. Esse fluxo se difere do *policy stream*, pois tem como base a construção de consenso mediante a utilização da persuasão e da difusão das ideias existentes enquanto no *politics stream* estabelecem-se parcerias e relações por intermédio de trocas de favores e negociações políticas⁴⁰. Na figura 1, apresenta-se o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon para a formação da agenda.

Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245.

³⁶ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

³⁷ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, p. 20-40, 2006.

³⁸ RIBEIRO, Cristina Tauaf. Agenda em políticas públicas: a estratégia de educação financeira no Brasil à luz do modelo de múltiplos fluxos. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 3, p. 487-498, 2020.

³⁹ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

⁴⁰ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, p. 20-40, 2006.

Figura 1 - modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon para a formação da agenda governamental



Fonte: adaptada de Capella⁴¹.

Conforme a figura 1, há alguns aspectos que influenciam esse fluxo: o humor nacional, forças políticas organizadas ou grupos de pressão e mudanças dentro do governo. O humor nacional se caracteriza como um período em que parte considerável da população partilha de opiniões similares acerca de determinadas questões, o que configura um período propício para que certas ideias sejam viabilizadas ou que problemas entrem na agenda. Inclusive, ao perceberem esse período de humor favorável, atores com capacidade de decisão podem promover alguma questão. As forças políticas organizadas são analisadas para compreender se há apoio ou oposição a uma determinada questão por grupos de pressão, o que pode ser analisado pelos formuladores de políticas públicas para compreenderem a viabilidade de suas propostas. E as mudanças no governo se referem a possíveis alterações em termos de atores em posições relevantes dentro da estrutura de governo, mudanças de chefia em algum órgão ou empresa pública ou mesmo na composição do Congresso. Esses aspectos têm grande capacidade de influenciar e incluir novos itens na agenda governamental⁴². Inclusive Kingdon⁴³ considera o período de troca de governo como um dos mais promissores para a geração de alterações na agenda.

Kingdon⁴⁴ nomeia como janela de oportunidades (*policy window*) os momentos promissores para ascensão de uma proposta de política pública. Na prática, a janela de oportunidades se refere ao momento em que certas questões, temas ou problemas públicos conseguem chamar a atenção do governo através de diversos instrumentos e entram na agenda governamental. Esses momentos ocorrem em diversas circunstâncias, como nas próprias mudanças no governo (condições políticas) ou no clima nacional, em que determinadas temáticas podem ter mais espaço para serem discutidas⁴⁵.

⁴¹ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, p. 20-40, 2006.

⁴² CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, p. 20-40, 2006.

⁴³ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

⁴⁴ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

⁴⁵ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018.

Capella⁴⁶ salienta que algumas janelas de oportunidades se abrem periodicamente e de formas previsíveis e, em outros casos, de maneiras imprevisíveis. A autora destaca que os períodos de alterações no ciclo orçamentário e nas transições de governo são janelas de oportunidades previsíveis. Um exemplo de janela de oportunidade com um caráter de certa imprevisibilidade foram as políticas criadas para atender a problemas surgidos com a pandemia de Covid-19. Outra dimensão significativa discutida por Kingdon⁴⁷ é a dos empreendedores de políticas, que atuam na identificação de janelas de oportunidade em prol da viabilização da política, engajando-se para viabilizar uma ideia e até investindo recursos próprios na expectativa de algum benefício futuro. Conforme Capella⁴⁸, os empreendedores de políticas “desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas”.

2.2 Emergência Cultural e a criação da Lei Aldir Blanc: a cultura como direito dos cidadãos

Criada em 2020, com um caráter de iniciativa emergencial, a Lei Aldir Blanc vislumbra mitigar os efeitos da pandemia da Covid 19 na economia do setor cultural, enfrentando vulnerabilidades e protegendo os trabalhadores desse setor⁴⁹. A pandemia trouxe dificuldades e desafios diversos para o campo das políticas públicas, demandando ações estatais para combater seus efeitos intempestivos⁵⁰. No setor da cultura, a crise causada pelo coronavírus foi intensificada, uma vez que ocorreu um momento em que o setor cultural já enfrentava desafios diversos, dado que, desde o início da gestão do presidente Jair Messias Bolsonaro, em 2019, passou a ocorrer um processo de desmonte das políticas desse setor, principalmente aquelas criadas a partir dos anos 2000⁵¹.

A circunstância da emergência cultural, advinda a partir da pandemia, foi uma problemática global e a paralisação forçada devido ao vírus atingiu tanto partes do setor cultural dependentes do mercado quanto aquelas dependentes das políticas públicas. No cenário brasileiro, essa situação foi mais crítica em virtude de o Brasil contar com uma economia da cultura baseada em produções culturais financiadas principalmente pelo setor público, de modo direto ou indireto^{52,53}. Barreto⁵⁴ salienta que as fragilidades do setor cultural, durante a crise de saúde pública, ficaram mais claras devido à “sua forte dependência dos eventos presenciais, condição de instabilidade, pois pressupõe que o artista tenha sempre algo a apresentar e vender. O caráter de sua produção, em si, que não segue a lógica de produtividade típica de outros setores”.

Para lidar com esse contexto problemático, houve iniciativas e mobilização de atores diversos que agiram em prol de pressionar o poder legislativo. Nesse sentido, em 2020, foram criados alguns projetos de lei relacionados a essa situação para que tramitassem na Câmara Federal, tais como: o PL 1089, de iniciativa da deputada Jandira Feghali, do PC do B do estado do Rio de Janeiro; o PL 1075, apresentado pela deputada Benedita da Silva, do PT do Rio de Janeiro, em parceria com outros deputados da Comissão de Cultura; o PL 837, elaborado e apresentado pelos senadores Humberto Costa (PT do Ceará) e Randolfe Rodrigues

⁴⁶ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018.

⁴⁷ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

⁴⁸ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, p. 20-40, 2006, p. 97.

⁴⁹ GOÉS, Geraldo Sandoval et al. O setor cultural na pandemia: o teletrabalho e a Lei Aldir Blanc. *Carta de Conjuntura – IPEA*, n. 49, 2020.

⁵⁰ LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da Covid-19. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 7, p. 1-6, 2020.

⁵¹ CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

⁵² ALMEIDA, Armando; PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. Fomento à cultura no Brasil - desafios e oportunidades. *Políticas Culturais em Revista*, v. 10, n. 2, p. 35, 2018.

⁵³ SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

⁵⁴ BARRETO, Luisa Marques. Lei Aldir Blanc de Emergência e o fim do Plano Nacional de Cultura (2010-2020). *Boletim de Políticas Públicas/OIPP*, p. 29-42, 2020, p. 30.

(REDE do Amapá). Esses projetos de lei e outros foram apensados no projeto de Lei 1.075, de autoria da deputada Benedita da Silva, tendo Jandira Feghali como relatora⁵⁵. O PL foi aprovado contando com o apoio de quase todos os deputados menos a base de deputados do Partido Novo, e com unanimidade no Senado, tendo Jacques Wagner (PT da Bahia) como relator, transformando-se na Lei 14.017, conhecida como Lei Aldir Blanc, em homenagem ao compositor e cronista Aldir Blanc, falecido no dia 4 de maio de 2020 em razão de complicações da Covid-19.

A Lei Aldir Blanc trata “sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública”⁵⁶, através dela, foi definido o direcionamento de três bilhões de reais aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal. Tratava-se de uma renda emergencial a ser direcionada sob a forma de um subsídio pago mensalmente a pessoas físicas, instituições culturais comunitárias, micro e pequenas empresas do setor cultural, cooperativas e demais instituições que tiveram a atividade afetada devido às restrições do isolamento social. Uma parcela de 20% dos recursos destinados pela Lei foi voltada à abertura de editais, prêmios e chamadas públicas para atividades de economia criativa e solidária⁵⁷. No quadro 1, apresentam-se as especificidades de cada um dos incisos que compõem a Lei.

Quadro 1 - aspectos regulatórios da Lei Aldir Blanc

Medidas	Aspectos legais	Orientações
Auxílio para trabalhadores da cultura	Inciso I	Propunha uma renda emergencial mensal aos trabalhadores e trabalhadoras da cultura. Tratava-se de um auxílio emergencial no valor de 600 reais, contando com três parcelas retroativas a contar de junho de 2020.
Auxílio para manutenção de espaços artísticos e culturais	Inciso II	Estabelecia um subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações comunitárias que tiveram sua atividade interrompida em razão das medidas de isolamento social. Os próprios municípios regulamentavam esse direcionamento de recursos, sendo que os valores do subsídio deveriam variar de R\$ 3 mil a R\$ 10 mil, que deveriam ser corrigidos, anualmente, de acordo com índices de inflação.
Iniciativas de fomento à cultura	Inciso III	Atuou por meio de editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes de espaços de iniciativas de cursos de produção e desenvolvimento de atividades culturais de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais de manifestações culturais, bem como a realização de atividades artísticas e culturais que pudessem ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais. Pelo menos 20% dos recursos deveriam ser distribuídos através desses editais.
Adesão de municípios	Orientações complementares	As prefeituras tinham um prazo de 60 dias para apresentarem o plano de trabalho na Plataforma Mais Brasil e realizarem a distribuição das verbas. Caso o município não realizasse a aplicação, a verba deveria ser devolvida ao governo do Estado.

Fonte: elaborado pelos autores com base na Lei n.º 14.017, de 29 de junho de 2020⁵⁸.

⁵⁵ SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

⁵⁶ BRASIL. *Lei n.º 14.017, de 29 de junho de 2020*. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. Brasília: Diário Oficial da União, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3bJ69Nu>. Acesso em: 27 mai. 2022.

⁵⁷ BARRETO, Luisa Marques. Lei Aldir Blanc de Emergência e o fim do Plano Nacional de Cultura (2010-2020). *Boletim de Políticas Públicas/OIPP*, p. 29-42, 2020.

⁵⁸ BRASIL. *Lei n.º 14.017, de 29 de junho de 2020*. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. Brasília: Diário Oficial da União, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3bJ69Nu>. Acesso em: 27 mai. 2022.

Do montante total de R\$ 3 bilhões, 50% foram repassados aos Estados e Distrito Federal, dos quais 20% direcionados de acordo com critérios do rateio do Fundo de Participação dos Estados e 80% considerando a população. Os outros 50% foram rateados entre os municípios e o Distrito Federal, dos quais 20% considerariam o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% a população, de modo a se buscar maior proximidade com a realidade e as necessidades dos entes subnacionais⁵⁹. Um levantamento efetuado pelo Ministério do Turismo em 2020 demonstrou que 4.775 municípios (75% do total do país) haviam passado pelo menos 12 anos sem o recebimento de recursos diretos do governo federal para promoção de políticas do setor cultural. Com a Lei Aldir Blanc, esse número teve uma queda significativa, para 1.392 municípios (25% do total do país). Esses dados reforçam a relevância da Lei Aldir Blanc para a promoção e manutenção democrática da cultura em todo o país.

Inúmeros trabalhos já se debruçaram sobre o tratamento da cultura como um direito dos cidadãos brasileiros, para além da sua previsão na Constituição Federal. Por exemplo, evidências apontam que o direito à cultura integra o rol de direitos e garantias fundamentais que devem ser promovidos pelo Estado à população brasileira⁶⁰. Considerando-se uma perspectiva histórica, a atuação política de determinados intelectuais e movimentos sociais rearticularam e transformaram a disputa do campo cultural no Brasil, com pautas e agendas a partir das múltiplas configurações e negociações políticas⁶¹ ao longo do tempo frente a governos de diferentes ideologias. Essa mobilização teórica e social se ampara na convicção de que a plenitude da cidadania cultural só é alcançada por meio de mecanismos de aprimoramento das instituições político-jurídicas, visando garantir a cada cidadão brasileiro o direito à cultura⁶².

Logo, esse movimento histórico de reivindicação da valorização da cultura, tanto na academia como na sociedade, parte de um entendimento de que seu acesso é condição indispensável para a compreensão pelo cidadão dos códigos sociais do mundo ao seu redor. Isso porque, conforme Burckhart⁶³, a cultura “pe rmeia a construção da identidade e subjetividade de um povo, tendo uma importância vital no processo de desenvolvimento social e humano de determinada sociedade e dos indivíduos.” Sendo a cultura, portanto, um direito constitucional fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, é função do Estado se organizar para, administrativamente, fornecer os meios de garantia de acesso do povo a esse direito, sobretudo em um cenário político-econômico-social complexo como o da crise da pandemia de Covid-19.

Nesse sentido, apesar de haver iniciativas e implementação de políticas culturais pelo Estado brasileiro, muitas vezes articuladas com o setor privado, voltadas a corrigir uma persistente e histórica desigualdade social no acesso à cultura, devida, principalmente, à forte desigualdade de renda do país, a maior parte da população ainda não tem garantido o pleno direito aos bens culturais⁶⁴. As políticas públicas voltadas à cultura no Brasil ainda têm se apresentado, aparentemente, insuficientes, podendo resultar na deterioração do patrimônio cultural, no desprezo às manifestações culturais e no desvirtuamento da cultura⁶⁵.

Se em contextos de “normalidade”, o Estado brasileiro ainda se mostra aquém da expectativa constitucional de garantia do acesso de sua população aos bens culturais, é de se esperar que, em contextos de crise como a provocada pela pandemia de Covid-19, essa ineficiência se agrave ainda mais. Pelo exposto, pode-se

⁵⁹ CAMARGO, Daniela Aguilar; HERMANY, Ricardo. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa: uma análise da Lei Aldir Blanc em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, 2021.

⁶⁰ FERREIRA, Gustavo Assed; MANGO, Andrei Rossi. Cultura como direito fundamental: regras e princípios culturais. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 3, n. 1, 2017.

⁶¹ SOUZA, Giane Maria. A cultura como direito constitucional: contribuição para um debate teórico metodológico. *Cadernos do CEOM*, v. 30, n. 46, 2017.

⁶² BURCKHART, Thiago Rafael. O direito humano à cultura: uma análise do plano internacional e constitucional. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 9, n. 3, 2014.

⁶³ BURCKHART, Thiago Rafael. O direito humano à cultura: uma análise do plano internacional e constitucional. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 9, n. 3, p. 1898–1920, 2014. p. 1916.

⁶⁴ NATARELLI, Talita. A cultura do povo e para o povo: direito fundamental erradicado. *Cadernos de Campo*, n. 16, 2012.

⁶⁵ BREGA FILHO, Vladimir; DINIZ, Hirmínia Dorigan de Matos. Direito à cultura: liberdade e políticas públicas. *Revista Jurídica Cesumar*, v. 23, n. 2, 2023.

dizer que a Lei Aldir Blanc foi criada em um contexto de turbulências econômicas e sanitárias, mas também culturais, cujos desafios enfrentados pelo setor da cultura foram intensificados com as restrições impostas pela pandemia de Covid-19. Logo, cabe verificar, empiricamente, quais mecanismos propiciaram a formação e inclusão da referida lei na agenda governamental em um contexto de disputas políticas por recursos públicos escassos e de incertezas governamentais quanto à gestão efetiva e democrática da crise humanitária que se instalou sobre o país durante o período pandêmico.

3 Procedimentos metodológicos

Este artigo teve o objetivo de analisar como a Lei Aldir Blanc entrou na Agenda Governamental. Para tanto, parte-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, por meio da qual se buscou compreender o cenário inicial de criação dessa lei, considerando o Modelo dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon⁶⁶. Como fontes de dados, realizou-se um levantamento documental das informações referentes à lei, de modo a compreender as principais temáticas nas fases preliminares à criação da lei, considerando fontes como: projetos de lei, medidas provisórias, leis complementares, decretos, discursos de atores políticos envolvidos no processo, dentre outras. No quadro 2, especificam-se as informações consideradas, bem como as respectivas fontes.

Quadro 2 - dados considerados na presente pesquisa

Material analisado	Número	Informações	Fonte
Projetos de Lei	1075, 1.089, 1.251, 1.365, 1.679, 2.571, 2.836/2020	PLs relacionados a Emergência Cultural	Site da Câmara dos Deputados (https://www.camara.leg.br/)
Medida Provisória	986/2020	Estabelece a forma de repasse de recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios a fim de financiar ações de proteção social ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública decorrente do novo coronavírus (covid-19), bem como a reversão de valores quando não aplicados.	Site do Congresso Nacional (https://www.congressonacional.leg.br/)
Decreto	6/2020	Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020.	Site do Planalto (http://www.planalto.gov.br/)
Lei	14.017/2020	Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020.	Site do Planalto (http://www.planalto.gov.br/)
Lives	Transmissões realizadas em 2020	Houve algumas <i>lives</i> voltadas ao debate e divulgação da Lei Aldir Blanc, disponibilizadas no canal do YouTube da deputada Benedita da Silva.	Canal do YouTube da deputada federal Benedita da Silva (https://www.youtube.com/c/BeneditaSilva/featured)

Fonte: elaborado pelos autores.

⁶⁶ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

Para analisar as informações coletadas, todas referentes ao ano de 2020, utilizou-se o método da Análise Documental, por meio do qual se busca organizar, interpretar e extrair informações dos documentos coletados, seguindo o objetivo proposto na presente investigação⁶⁷. Para a execução do método, seguiram-se etapas similares às proposições da análise de conteúdo dos documentos, perpassando por algumas fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados⁶⁸.

Na pré-análise, realizou-se uma leitura prévia e superficial das informações coletadas, a fim de selecionar quais iriam compor o *corpus* analítico final. Como critério de escolha da composição do *corpus* final, buscou-se selecionar as informações que tinham relação clara com a Lei em seu processo inicial de concepção, de modo a compreender as alterações que o marco regulatório perpassou, bem como a análise das estratégias adotadas pelos atores políticos em termos de mobilização de apoio público para a aprovação do projeto.

No que tange à fase de exploração do material, realizou-se uma leitura aprofundada do *corpus* textual selecionado, orientando-se pelas proposições do Modelo dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon⁶⁹. Posterior a essa fase, realizou-se o tratamento dos resultados, em que as informações foram interpretadas e discutidas, considerando a comparação com outros estudos acerca da Lei em questão e sobre as políticas culturais no contexto brasileiro.

Em termos de protocolo de pesquisa, num primeiro momento, buscaram-se as informações diretamente relacionadas à lei, realizando buscas na plataforma virtual na Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br>), em que se coletaram informações sobre os projetos de lei e a lei criada, relacionados à emergência cultural. Posteriormente, buscaram-se, no YouTube e em outras mídias sociais, discussões preliminares da criação da Lei Aldir Blanc. Nesse sentido, utilizaram-se, na busca, palavras-chave como: Lei Aldir Blanc, criação da Lei Aldir Blanc e *lives* sobre a Lei Aldir Blanc. Considerando o objetivo do trabalho, filtraram-se as informações encontradas de modo a considerar as informações disponíveis preliminares à aprovação do mecanismo no Congresso. Analisaram-se as *lives* consideradas nesta pesquisa, principalmente, no canal do YouTube da deputada federal Benedita da Silva.

4 Resultados e Discussão

4.1 Percurso Político e Aspectos Jurídicos da Lei Aldir Blanc

Com a situação de avanço da pandemia da Covid-19 ocasionando impactos significativos em determinadas áreas, como o caso da cultura, percebeu-se a necessidade de o Estado brasileiro pensar formas de redistribuição de renda para determinados setores⁷⁰. Nesse contexto de emergência cultural, houve muitas iniciativas de legisladores na proposição de possíveis soluções para essa situação, considerando a mobilização de trabalhadores do setor cultural por todo o Brasil. Um dos projetos de lei de maior destaque foi registrado pela deputada Benedita da Silva, Presidente da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados. A deputada narra, em uma *live* realizada no Instagram junto ao ator Rodrigo França, os seguintes aspectos:

“com a pandemia, você necessariamente tem que ficar em casa por conta do coronavírus. A categoria que mais sofreu impacto de imediato foi exatamente vocês da cultura, porque foi fechando tudo né?! Os eventos foram todos fechados... foi fechado qualquer manifestação mais de público: teatro, cinema, os

⁶⁷ PIMENTEL, Alessandra. O método da Análise Documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 114, p. 179-195, 2001.

⁶⁸ BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

⁶⁹ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

⁷⁰ CAMARGO, Daniela Aguiar; HERMANY, Ricardo. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa: uma análise da Lei Aldir Blanc em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, 2021.

nossos bailes nas comunidades, as igrejas. (...) A partir dessa demanda, dessa necessidade, nós vimos que eles (artistas e profissionais da cultura) não tinham entrado na renda básica emergencial. Aí conversamos com toda a categoria, os secretários de cultura dos municípios, dos Estados, governadores e então elaboramos esse projeto. Foi um projeto feito a muitas mãos né?! A Jandira foi a relatora, e ela é uma pessoa da Cultura, então ela teve facilidade em articular politicamente na casa e articular também com os artistas, com os segmentos e tudo. Então, diante disso tudo, foi possível aprovar na Câmara e, aprovando na Câmara, o projeto foi para o Senado”.

O Projeto ao qual a deputada se refere é o PL 1.075 de 2020, apresentado em 23 de março de 2020. O projeto foi registrado por Benedita da Silva, mas conta com a assinatura e participação de outros 26 deputados federais, de diversos partidos. Esse PL trata sobre “ações emergenciais destinadas ao setor cultural enquanto as medidas de isolamento ou quarentena estiverem vigentes, de acordo com a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”⁷¹.

Calabre⁷² salienta a criação de seis projetos de lei relacionados a essa emergência, os quais versavam sobre diferentes alternativas de solução para a questão. Considerando-se o cenário de emergência cultural, esses projetos foram apensados ao PL 1.075 de 2020, registrado pela deputada Benedita da Silva, que era a presidente da Comissão de Cultura naquele momento, e a deputada Jandira Feghali tornou-se relatora do projeto⁷³. No quadro 3, apresenta-se o teor dos projetos em que houve requerimentos para serem apensados ao PL 1.075 no contexto de urgência para o setor cultural.

Quadro 3 - projetos de Lei com requerimento para serem apensados ao PL 1.075

Data da apresentação	PL	Autor	Ementa
26/03/2020	1.089	José Guimarães	Dispõe sobre a concessão de benefícios emergenciais aos trabalhadores do setor cultural a ser adotado durante o Estado de Emergência em Saúde que trata a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e dá outras providências.
30/03/2020	1.251	Aline Gurgel	Dispõe sobre a destinação de Recursos Financeiros do Fundo Setorial do Audiovisual e Fundo Nacional da Cultura.
31/03/2020	1.365	Tadeu Alencar	Cria benefícios para os trabalhadores da área das artes e da cultura em virtude da Emergência em Saúde Pública Decorrente do Coronavírus, de que trata a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.
07/05/2020	1.679	Eduardo Bismarck	Determina a suspensão do pagamento de tributos federais, estaduais e municipais aos prestadores de serviços turísticos para o enfrentamento da situação de emergência em decorrência da pandemia do Covid-19.
12/05/2020	2.571	Eduardo da Fonte	Altera a Lei n.º 8.313, de 1991, Lei Rouanet, para prever a possibilidade de captação de recursos para apresentações ao vivo com interação popular via internet (lives) e prevê que os artistas regionais terão preferência na obtenção dos recursos.

⁷¹ SILVA, Benedita da. *Projeto de Lei 1075/2020*. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 mai. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2242136>. Acesso em: 28 mai. 2022.

⁷² CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

⁷³ SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

Data da apresentação	PL	Autor	Ementa
22/05/2020	2.836	Jerônimo Goergen	Altera a Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, Lei Rouanet, a fim de possibilitar que recursos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) sejam utilizados para estimular a participação de artistas locais e regionais em projetos de instituições públicas de educação básica e de entidades sem fins lucrativos e para fomentar a gravação e transmissão de espetáculos teatrais e circenses, além de incluir a música regional e popular entre os segmentos atendidos por doações e patrocínios à produção cultural.

Fonte: elaborado pelos autores com base no histórico de tramitação do PL 1.075.

Conforme destaca Kingdon⁷⁴, considerando o surgimento de alguma janela de oportunidade, é comum que o sistema político fique saturado de problemas e propostas, e o contexto de urgência pandêmica e de crise institucional do setor cultural acabou se tornando uma janela para que a discussão sobre medidas de proteção financeira aos profissionais da cultura viesse à tona. Acerca disso, ao acessar o PL 1.075 na íntegra, há a justificativa de que este se volta a

contribuir para que se minimizem os efeitos da crise em um setor que tem sido marginalizado pelo atual governo, que se iniciou com a extinção do Ministério da Cultura (MinC) e sua substituição por uma Secretaria Especial. Acrescente-se a isso o fato de que há patente instabilidade institucional dessa área no atual governo: criada e vinculada ao Ministério da Cidadania, a Secretaria Especial da Cultura migrou para o Ministério do Turismo e, em apenas um ano e três meses, já tivemos quatro titulares no exercício de sua gestão. Seja como Ministério, seja como Secretaria, o fato é que a pasta da Cultura tem uma tradição histórica de baixos orçamentos, o que compromete ainda mais a atual situação das políticas públicas para o setor em nosso País. Por sua vez, movido por um discurso ideológico de uma “guerra cultural”, o atual governo tem atuado na censura às manifestações e na difamação da classe artística brasileira. Para a Comissão de Cultura desta Casa Legislativa, todas essas questões são preocupantes e nos motivam a apresentar esse Projeto de Lei, que dispõe sobre a adoção de ações emergenciais destinadas ao setor cultural, enquanto as medidas de isolamento ou quarentena estiverem vigentes⁷⁵.

A partir da proposição deste PL, houve uma mobilização nacional em prol de que o projeto fosse aprovado, sendo realizadas webconferências que contavam com artistas, atores do setor cultural e os deputados envolvidos na elaboração dos projetos de lei⁷⁶. A própria deputada Benedita Silva esteve presente em diversas *lives*, que estão disponíveis em seu canal no YouTube e no canal do Partido dos Trabalhadores. Algumas *lives* disponíveis no canal da deputada contam com a participação de artistas como Rodrigo França e Herson Capri.

A tramitação do PL 1.075 na câmara se fez num regime de urgência, o que possibilitou que sua aprovação fosse mais rápida⁷⁷. O PL foi aprovado contando com o apoio de quase todos os deputados com unanimidade no Senado, transformando-se na Lei 14.017. A Lei foi sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro em 29 de junho de 2020, tendo apenas um veto num aspecto relacionado ao prazo máximo de 15 dias para início da distribuição dos recursos. No dia 30 de junho de 2020, o presidente editou a Medida Provisória (MP) 986 de 2020, que teve um caráter complementar à Lei Aldir Blanc e que previa a restituição dos recursos da lei que não fossem utilizados por estados e municípios, num prazo de 120 dias. A MP 986, posteriormente,

⁷⁴ KINGDON, John. W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas*: coletânea. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245.

⁷⁵ SILVA, Benedita da. *Projeto de Lei 1075/2020*. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 mai. 2020, p. 4. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2242136>. Acesso em: 28 mai. 2022.

⁷⁶ CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

⁷⁷ CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

foi convertida na Lei 14.036, que trouxe novos dispositivos para a Lei 14.017⁷⁸. Essa MP deveria estabelecer regras acerca do repasse de recursos, mas isso não ocorreu e então foi publicada uma regulamentação no dia 18 de agosto de 2020, através do Decreto n.º 10.464⁷⁹. A MP 990/2020 garantiu os recursos para a lei e o Comunicado 01/2020 estabeleceu o cronograma sobre a forma como ocorreria o pagamento⁸⁰.

O Decreto 10.464 estabeleceu as seguintes normativas e exigências: os entes deveriam apresentar um Plano de Ação detalhando o direcionamento previsto para os recursos; foi imposta a exigência de um relatório final a ser preenchido pelo gestor do ente federado, incluindo a prestação de contas e o detalhamento da aplicação dos recursos em nível local, sendo o gestor responsável pelas informações fornecidas nas esferas civil, administrativa e penal; além disso, definiu-se a divisão de responsabilidades entre os âmbitos estadual e municipal⁸¹.

Por uma perspectiva de análise jurídica, destaca-se que a Lei Aldir Blanc se sustenta em elementos da Constituição Federal de 1988, que tratam a cultura como um direito fundamental, amparados nos artigos 215 e 216. A partir desses dispositivos, tem-se uma visão de que é papel do Estado promover e garantir o acesso à cultura e proteger a diversidade de manifestações culturais existentes. A criação da Lei Aldir Blanc representou uma forma de garantia de que essa diretiva constitucional fosse salvaguardada mediante o cenário de crise sanitária vivenciada com a pandemia de Covid-19⁸².

Em termos de viabilidade financeira dessa lei, havia previsões de mecanismos de financiamento baseados em dotações orçamentárias da União, superávit do Fundo Nacional de Cultura, dentre outras fontes de recursos. Ademais, havia um planejamento de descentralização dos recursos, por via de transferências baseadas em uma série de critérios para Estados, Municípios e o Distrito Federal, o que possibilitaria uma gestão dos recursos capaz de compreender as especificidades de cada região do país⁸³. Esses aspectos garantiram o atendimento de alguns princípios constitucionais da administração pública, como os princípios da eficiência e da igualdade.

Outro aspecto constitucional a ser mencionado diz respeito aos mecanismos de prestação de contas, elementares para que a distribuição de recursos ocorresse de maneira responsável e transparente. O texto da lei previa a necessidade de contrapartidas sociais, como a realização de atividades culturais de maneira gratuita no retorno das atividades presenciais em espaços culturais e artísticos, bem como a exigência de que a prestação de contas ocorresse de uma forma detalhada⁸⁴, de modo a cumprir os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade na administração pública. Por essa série de elementos, salienta-se que a Lei Aldir Blanc se sustentava em parâmetros constitucionais e representa, desde a sua concepção, uma maneira distinta de formulação de políticas culturais no Brasil, considerando o período de crise.

⁷⁸ CAMARGO, Daniela Aguilar; HERMANY, Ricardo. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa: uma análise da Lei Aldir Blanc em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, 2021.

⁷⁹ SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

⁸⁰ CAMARGO, Daniela Aguilar; HERMANY, Ricardo. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa: uma análise da Lei Aldir Blanc em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, 2021.

⁸¹ SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

⁸² BARRETO, Luisa Marques. Lei Aldir Blanc de Emergência e o fim do Plano Nacional de Cultura (2010-2020). *Boletim de Políticas Públicas/OIPP*, p. 29-42, 2020, p. 30.

⁸³ SILVA, Benedita da et al. *Cartilha, Memória e Análise da Lei Aldir Blanc*. Março/junho de 2020. Disponível em: <https://www.satedsp.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Memoria-e-Analise-sobre-a-Lei-Aldir-Blanc.pdf>. Acesso em: 03 set. 2024.

⁸⁴ SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

4.2 Fluxo dos problemas

Tendo em vista a base teórica apresentada acerca do Modelo dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon⁸⁵, e considerando o contexto das alterações que a Lei Aldir Blanc perpassou desde a concepção do PL 1.075 e dos demais PLs apensados a esse, pode-se discutir o processo de reconhecimento do problema que fundamentou a Lei, a especificação das alternativas e do ambiente político que, em conjunto com a janela de oportunidades, acabou permitindo que essa temática entrasse na agenda de decisões⁸⁶.

Num primeiro momento, a inserção da emergência cultural na agenda sistêmica ocorreu pelo fato de a pandemia interromper a possibilidade de trabalho dos indivíduos dedicados ao setor cultural, gerando uma situação de urgência que fez com que diversos projetos de lei voltados a propor soluções para a situação dos profissionais dessa categoria fossem criados⁸⁷. Conforme relatado em notícias e discursos sobre o tema, o setor cultural teria sido o primeiro a ser interrompido e, possivelmente, seria o último a retornar, devido às suas peculiaridades, como a realização de eventos públicos, por exemplo.

Dessa forma, a entrada da emergência cultural na agenda sistêmica no Brasil é evidenciada por alguns aspectos: a) a existência de uma crise advinda de uma pandemia de ordem global, que impactou consideravelmente diversos setores da economia, principalmente o setor cultural, bem como o desmonte de instituições e políticas culturais do governo federal desde o início do mandato presidencial de Jair Messias Bolsonaro, o que constituíram eventos-focos que chamaram a atenção dos legisladores para essa circunstância⁸⁸; b) reconhecimento acerca da relevância do setor cultural no Brasil em termos econômicos, que contava com 5,5 milhões de profissionais em 2019, bem como a projeção de que os impactos da pandemia no setor cultural seriam sentidos em longo prazo pela diminuição de investimentos no setor que poderia acarretar numa diminuição da sua participação na geração de empregos, já em queda no período anterior à pandemia, conforme demonstrado por indicadores do setor⁸⁹; c) por fim, a mobilização nacional de profissionais do setor cultural, que demonstraram um *feedback* em relação à necessidade da criação de uma política para lidar com a circunstância emergencial⁹⁰.

4.3 Fluxo das soluções

A entrada do tema emergência cultural na Agenda Governamental ocorreu com o surgimento de diversos projetos de leis voltados a atender demandas que surgiram com as implicações da pandemia no setor cultural. Ou seja, assim se inicia o fluxo de soluções e levantamento de alternativas frente a essa situação. Conforme Kingdon⁹¹, no processo de estabelecimento da agenda, é comum que os atores envolvidos reduzam o conjunto de temas e alternativas a um conjunto menor, que passa a ser o foco da atenção dos atores. Conforme já tratado, o PL 1.075 foi elaborado por diversos deputados, que perceberam que não haveria iniciativas nesse sentido advindas do governo federal.

⁸⁵ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

⁸⁶ RIBEIRO, Cristina Tauaf. Agenda em políticas públicas: a estratégia de educação financeira no Brasil à luz do modelo de múltiplos fluxos. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 3, p. 487-498, 2020.

⁸⁷ SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

⁸⁸ SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.

⁸⁹ CANEDO, Daniele Pereira et al. Políticas culturais emergenciais na pandemia da Covid-19? Demandas e estratégias de enfrentamento e as respostas dos poderes públicos. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 165-191, 2021.

⁹⁰ CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

⁹¹ KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006a. p. 219-224.

Os deputados envolvidos foram os atores visíveis que construíram o projeto e o articularam politicamente para que fosse aprovado na Câmara. A elaboração do projeto constituiu um passo significativo para o reconhecimento da emergência cultural como um problema público importante, que merecia ser debatido naquele contexto⁹². Além disso, a sua votação, em caráter de urgência, fez com que os trâmites ocorressem mais rapidamente. Além disso, ao haver requerimentos para que outros PLs fossem apensados ao PL 1.075, percebe-se que já havia outros atores propondo possíveis alternativas para mitigar efeitos da pandemia no setor da cultura. No quadro 4, apresenta-se a síntese das alternativas propostas pelo PL 1.075.

Quadro 4 - propostas do PL 1.075/2020

Medidas emergenciais propostas para o segmento cultural
Prorrogação por um ano dos prazos para aplicação dos recursos relativos à realização das atividades culturais e para a prestação de contas dos projetos culturais já aprovados, no âmbito das leis federais de incentivo à cultura e demais programas de apoio federais para o setor.
Concessão de moratória dos débitos tributários com a União de pessoas jurídicas que atuem no setor cultural, por até 6 meses, com renda bruta anual inferior à prevista para as empresas de pequeno porte.
Vedação do corte do fornecimento de água, de energia elétrica e de quaisquer serviços de telecomunicações, inclusive internet, para pessoas jurídicas que atuem no setor cultural e que estiverem inadimplentes.
Priorização do fomento de atividades culturais que possam ser transmitidas via internet ou disponibilizados em redes sociais e plataformas digitais, bem como aquelas cujos recursos possam ser adiantados, mesmo que a execução somente possa ser realizada no pós-pandemia, no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e demais programas e políticas federais de apoio e incentivo à cultura (especialmente para o setor audiovisual e para a Política Nacional de Cultura Viva).
Complementação mensal de renda aos trabalhadores informais e prestadores de serviço do setor cultural, no valor de um salário-mínimo para aqueles que comprovarem renda média mensal de até dois salários mínimos do início de janeiro de 2019 até o fim de fevereiro de 2020, quando houver comprovação da diminuição da renda mensal para valores menores do que esse limite mínimo a partir de março de 2020.

Fonte: elaborada pelos autores com base em Silva⁹³.

No decorrer de seu percurso, a proposta passou por algumas alterações, sobretudo em termos de redação, quando foi aprovada no Congresso e passou para o Senado, na relatoria de Jaques Wagner (PT-BA). Nesse fluxo, Kingdon⁹⁴ considera que algumas dimensões são elementares para a consideração de uma determinada alternativa, sendo elas: viabilidade técnica, aceitação pela comunidade e custos toleráveis.

Tratando-se de aspectos técnicos, considerando a votação expressiva conseguida pelo PL, tanto na Câmara quanto no Senado, e as poucas alterações que o projeto sofreu, esses fatores indicam que o projeto apresentava viabilidade técnica. Mesmo nesse contexto, o presidente Jair Bolsonaro propôs alguns vetos para o mecanismo. Em termos de aceitação pela comunidade, demonstrou-se que havia uma forte demanda para que ocorresse uma iniciativa como a proposta da Lei Aldir Blanc tendo em vista as diversas mobilizações ocorridas por parte de profissionais do segmento cultural, bem como de secretários de cultura municipais e estaduais. E acerca dos custos toleráveis, os recursos direcionados pela lei originaram-se de um superávit do Fundo Nacional de Cultura, com base em apuração de 31 de dezembro de 2019, tratando-se de recursos que não estavam sendo utilizados.

⁹² KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas*: coletânea. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245.

⁹³ SILVA, Benedita da. *Projeto de Lei 1075/2020*. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 mai. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2242136>. Acesso em: 28 mai. 2022.

⁹⁴ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

4.4 Fluxo da política

Acerca do Fluxo da Política, Kingdon⁹⁵ aponta que três aspectos o influenciam: o humor nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. De acordo com o autor, os eventos políticos fluem com dinâmicas próprias, sendo que diferentes eventos podem possibilitar alterações no campo de formação das políticas públicas. No contexto brasileiro, desde 2016, no governo de Michel Temer, ocorrem reformas que acarretaram reduções na estrutura do Ministério da Cultura, até este ser transformado em Secretaria Especial de Cultura, no início do governo de Jair Bolsonaro. Desde a criação da Secretaria, a instituição perpassa por períodos de instabilidade em termos de rotatividade dos secretários e sem a proposição de políticas culturais que tivessem uma maior repercussão no cenário nacional⁹⁶.

Nesse sentido, a questão da pandemia encontrou um setor cultural que já lidava com variadas problemáticas e que vislumbrava pensar alternativas de sobrevivência enquanto enfrentava perseguições diversas⁹⁷. Entretanto, ao que parece, havia uma tendência nacional favorável à construção de políticas emergenciais para se compreenderem as necessidades do período pandêmico. Kingdon⁹⁸ salienta que “uma tendência nacional percebida como profundamente conservadora reduz as possibilidades de novas iniciativas de alto custo” e, por mais que houvesse um governo que, em muitos momentos, perseguia o setor da cultura, houve uma ampla mobilização de grupos de interesse em favor da criação da lei. Como se percebe, tratava-se de uma situação de certa imprevisibilidade, que não esteve relacionada, diretamente, aos aspectos da mudança do governo, mas sim com a forma que o poder executivo federal lidava com a questão cultural e, especificamente, com a situação da emergência cultural.

Acerca dos grupos organizados, Calabre⁹⁹ discorre que, com a suspensão das atividades culturais e sem uma previsão de retorno, uma parte do setor cultural passou a se mobilizar buscando apoio estatal. Essas mobilizações fizeram com que governos estaduais e municipais tomassem algumas iniciativas, mesmo que de baixo impacto na resolução dos problemas. As demandas direcionadas ao governo federal, mesmo que advindas de artistas consagrados, foram ignoradas. Entretanto, o poder legislativo atendeu às solicitações e se organizou para compreender as problemáticas do setor cultural. Conforme destaca a autora,

o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura, o Fórum de Conselhos Estaduais e Municipais de Cultura, a Rede Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, entre outros, iniciaram um intenso diálogo com os parlamentares em busca de soluções, de medidas legais que garantissem um nível mínimo de renda que permitisse a sobrevivência aos tempos de pandemia¹⁰⁰.

Durante o período posterior à proposição da Lei, houve diversas webconferências que contaram com a participação de artistas e profissionais da cultura, bem como dos parlamentares que atuaram na criação e na articulação política do projeto que se transformou na Lei Aldir Blanc. Isso representa um contexto de abertura para participação e mobilização social. Considerando que o trâmite do projeto na Câmara se fez num regime de urgência, sua aprovação foi ágil¹⁰¹. Essas diversas circunstâncias, de um contexto de emergência e

⁹⁵ KINGDON, John. W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245.

⁹⁶ CANEDO, Daniele Pereira et al. Políticas culturais emergenciais na pandemia da Covid-19? Demandas e estratégias de enfrentamento e as respostas dos poderes públicos. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 165-191, 2021.

⁹⁷ CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

⁹⁸ KINGDON, John. W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245, p. 229.

⁹⁹ CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

¹⁰⁰ CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020, p. 15.

¹⁰¹ CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.

de mobilização, abriram a janela de oportunidades para que essa temática entrasse nas discussões da agenda de decisão.

4.5 Janela de oportunidade e convergência dos fluxos

A janela de oportunidades se refere a um momento ou período em que defensores de uma determinada temática ou alternativa têm para chamar a atenção para problemas tidos como especiais¹⁰². A janela de oportunidades que possibilitou a discussão da emergência cultural se caracterizou como uma janela de problemas e de caráter imprevisível, pois surgiu com as circunstâncias criadas pela pandemia da Covid-19, que criou uma problemática de âmbito global e multisetorial^{103,104}.

Os principais atores envolvidos foram o conjunto de deputados que participaram da elaboração do PL 1.075/2020, bem como os autores de projetos que posteriormente foram apensados ao PL em questão. Destaca-se, também, a participação do senador Jaques Wagner, que esteve na relatoria do projeto no Senado. Kingdon¹⁰⁵ destaca o papel do empreendedor de políticas como peça-chave para que uma determinada temática entre na agenda de decisões. O autor salienta que os empreendedores de políticas “escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes”¹⁰⁶.

Conforme apresentado na discussão, a deputada Benedita da Silva ocupou esse papel de empreendedora política no contexto da Lei Aldir Blanc em conjunto com a relatora do projeto Jandira Feghali, que se ocupou de articular politicamente o PL 1.075. As deputadas organizaram e participaram de *lives* diversas e estiveram ativas na organização da mobilização em prol do projeto de lei em questão. Além disso, trouxeram o projeto à tona num momento propício, compreendendo ou induzindo a janela de oportunidades para compreensão da emergência cultural¹⁰⁷. A deputada Benedita da Silva menciona, em um dos vídeos de seu canal no YouTube, que “a lei Aldir Blanc é fruto de um amplo diálogo nacional, envolvendo a sociedade civil, artistas, produtores de cultura, parlamentares, lideranças sociais”. Com esse contexto de articulação política e mobilização do setor cultural em favor do projeto, configurou-se uma janela da política, que se confirmou pela expressiva votação que o PL teve na Câmara e no Senado. No presente artigo, buscou-se compreender a convergência desses fluxos, para explicar como o tema entrou na agenda, conforme a figura 2.

¹⁰² KINGDON, John. W. Juntando as coisas. In: SARAIVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245.

¹⁰³ CANEDO, Daniele Pereira et al. Políticas culturais emergenciais na pandemia da Covid-19? Demandas e estratégias de enfrentamento e as respostas dos poderes públicos. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 165-191, 2021.

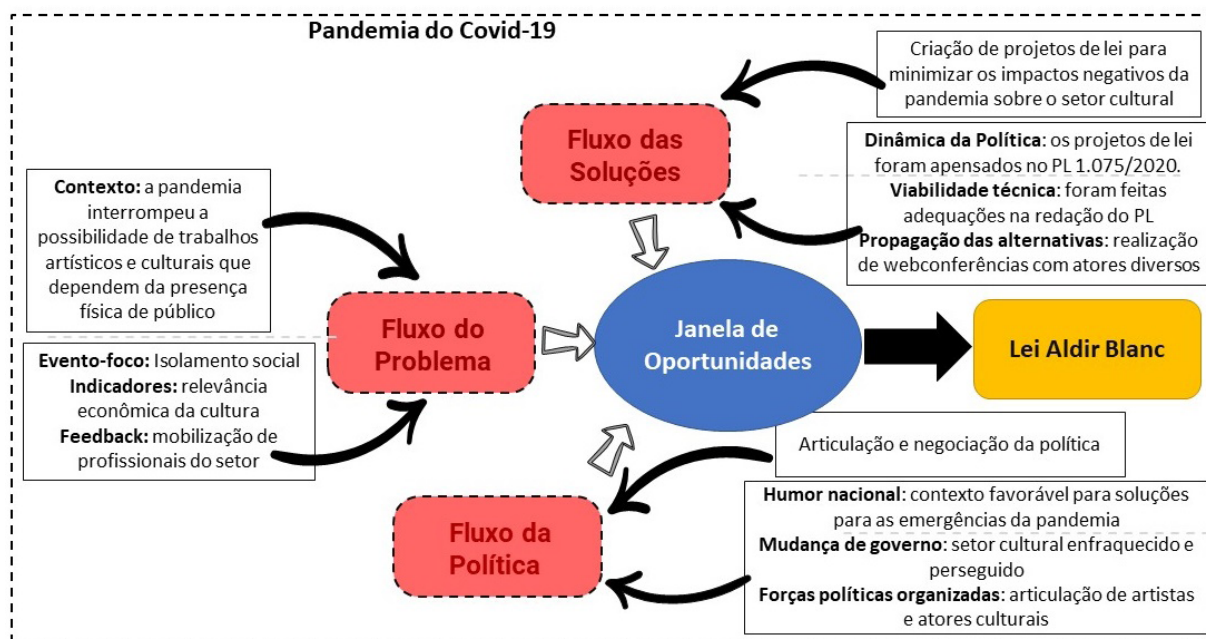
¹⁰⁴ KINGDON, John. W. Juntando as coisas. In: SARAIVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245.

¹⁰⁵ KINGDON, John. W. Juntando as coisas. In: SARAIVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245.

¹⁰⁶ KINGDON, John. W. Juntando as coisas. In: SARAIVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245, p. 239.

¹⁰⁷ KINGDON, John. W. Juntando as coisas. In: SARAIVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245.

Figura 2 - convergência dos Múltiplos Fluxos e abertura da Janela de Oportunidades para inclusão da Lei Aldir Blanc na agenda governamental



Fonte: elaborada pelos autores.

A convergência dos fatores representa a conjunção dos fluxos do problema, das soluções e da política, que permitiram a mudança e a criação da Lei Aldir Blanc e da sua entrada na agenda das decisões. Nessa conjuntura, a lei foi criada e as fases posteriores foram relacionadas à sua implementação, que perpassou por problemáticas, como a questão da burocracia em seus repasses entre os diferentes entes da federação até chegar aos usuários finais, bem como as complicações em termos de compreensão de seu funcionamento e de sua estrutura normativa, que acabou fazendo com que surgissem demandas por cursos e consultorias voltados a trazer luz sobre esses pormenores da lei¹⁰⁸.

Esses resultados sugerem que, mesmo a cultura sendo um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal, sua plena execução pelo Estado brasileiro ainda parece depender das circunstâncias políticas do contexto em que se insere e, principalmente, da ação deliberada de agentes que “abracem sua causa” buscando incluí-la na agenda governamental. O direito à cultura, nesse sentido, parece estar mais associado a vontades de governos do que propriamente a uma política duradoura de Estado, implicando a necessidade do fortalecimento das discussões acadêmicas, práticas e sociais na busca pela equidade social no acesso aos bens culturais e conseqüentemente à cidadania e ao desenvolvimento social.

5 Considerações finais

Analisou-se, neste artigo, como a Lei Aldir Blanc entrou na Agenda Governamental. Para tanto, realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa, baseada em uma análise documental de informações diversas, partindo da lente teórica do Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon¹⁰⁹ e se situando no campo de estudos sobre formação de agenda em políticas públicas. A análise da convergência dos fluxos (dos problemas, das

¹⁰⁸ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O sebastianismo nos direitos culturais: aguçamento na pandemia. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto; LINS, Mateus Rodrigues; AGUIAR, Marcus Pinto (Orgs.). *Direitos culturais: múltiplas perspectivas* (vol. V) - Impactos da Pandemia. 1 ed. Fortaleza: Editora da UECE, 2021. p. 11-22.

¹⁰⁹ KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

soluções e da política) demonstrou como a emergência cultural do contexto pandêmico passou a ser tratada como um problema público, digno de ação estatal em contrapartida. Como contribuição, o artigo avança no conhecimento ao fazer a primeira pesquisa analisando o processo de inclusão da Lei Aldir Blanc na formação da agenda de políticas públicas culturais brasileiras em um período de crise para o setor decorrente da pandemia de Covid-19.

No período preliminar à criação da lei estudada, havia indicativos de queda na participação do setor cultural na economia, apesar de se tratar de um setor com importância significativa em termos de geração de emprego e renda, além da própria contribuição imaterial que a cultura fornece à sociedade. Além disso, o desmonte de políticas culturais existentes e o desmonte institucional que o setor cultural vinha passando, desde 2016, acabou sendo transparecido devido às novas demandas que surgiram com a pandemia. Para a criação de uma política cultural como a proposta pela Lei Aldir Blanc, foi necessária uma mobilização de atores diversos no contexto nacional, que somente foi possível devido à existência de empreendedores de políticas públicas que, além de atuarem na elaboração do projeto de lei voltado a propor alternativas para o problema público, também atuaram na articulação política que viabilizou a criação da lei.

A Lei Aldir Blanc se inspirou no SNC ao pensar o Brasil enquanto uma república federativa, dividida nos entes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Essa inspiração se materializa na proposta de repartição de recursos por meio de alguns dos entes (Estados, Municípios e Distrito Federal), algo estrategicamente pensado para tirar as decisões de direcionamento dos recursos do governo federal (União), dado que não houve iniciativas voltadas a solucionar a emergência cultural advindas desse ente e, devido às constantes perseguições ao setor cultural, o governo poderia atrapalhar o andamento dessa política cultural. Assim, é importante destacar que a iniciativa da lei não veio do governo federal, tratou-se, ao contrário, de uma articulação do campo cultural juntamente a parlamentares, vislumbrando justamente responder a demandas que o governo federal não atendeu. A mobilização do setor cultural, abrangendo campos diversos da cultura como artes cênicas, música, audiovisual e demais áreas, é algo que também merece destaque dentro desse contexto.

Contribuiu-se, neste artigo, com a apresentação das peculiaridades da formação de uma política cultural criada num cenário pandêmico, para a resolução de uma situação emergencial e tendo sua duração prevista para acabar, conjuntamente, com a demanda que fundamentou a sua criação. A articulação política para a viabilização de uma política pública nesse contexto se mostrou diferente, inclusive nos trâmites de votação na Câmara e no Senado, devido ao caráter de urgência. Percebeu-se que as mobilizações sociais exerceram uma influência considerável para que houvesse a criação de um PL voltado a atender os interesses dos atores no segmento cultural. A Lei Aldir Blanc se tratou de uma ação emergencial que pode ter continuidade a depender da aprovação de políticas com propostas complementares, como é o caso dos PLs que estão em tramitação no Congresso Federal referentes à Lei Aldir Blanc 2 e a Lei Paulo Gustavo.

Acerca das limitações desta pesquisa, destaca-se que as informações analisadas ficaram restritas à literatura produzida sobre a Lei Aldir Blanc, às notícias, projetos de lei e *lives* encontradas disponíveis. Esse conjunto de informações pode ser aprofundado por estudos futuros, bem como podem ser realizadas entrevistas em profundidade com atores políticos envolvidos no processo de criação da lei, de modo a se compreenderem os pormenores e justificativas acerca de como se deu a formulação desta política pública. Além disso, a pesquisa poderia ser ampliada para a compreensão de outras políticas criadas ou propostas que tramitaram durante o período pandêmico, para se compreenderem possíveis semelhanças e diferenças na tramitação desses instrumentos.

Referências

- ALMEIDA, Armando; PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. Fomento à cultura no Brasil – desafios e oportunidades. *Políticas Culturais em Revista*, v. 10, n. 2, p. 35, 2018.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BARRETO, Luisa Marques. Lei Aldir Blanc de Emergência e o fim do Plano Nacional de Cultura (2010-2020). *Boletim de Políticas Públicas/OIPP*, p. 29-42, 2020.
- BARROSO, Roberta Filizola Custódio; CUSTÓDIO, Jefferson Lopes.; SILVA, Fernanda Linhares. Lei Aldir Blanc e o estímulo à animação cearense na pandemia. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n.10, p. 95476-95489, 2021.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BIRKLAND, Thomas A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis - Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, 2007.
- BRANDÃO, José Alberto de Siqueira. Avaliação da satisfação de usuários com os serviços da Lei Aldir Blanc: Um estudo de caso. *Revista Brasileira de Avaliação*, v. 11, n. 1, 2022.
- BRASIL. *Lei n.º 14.017, de 29 de junho de 2020*. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. Brasília: Diário Oficial da União, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3bJ69Nu>. Acesso em: 27 mai. 2022.
- BREGA FILHO, Vladimir; DINIZ, Hirmínia Dorigan de Matos. Direito à cultura: liberdade e políticas públicas. *Revista Jurídica Cesumar*, v. 23, n. 2, 2023.
- BURCKHART, Thiago Rafael. O direito humano à cultura: uma análise do plano internacional e constitucional. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 9, n. 3, 2014.
- CALABRE, Lia. A arte e a cultura em tempos de pandemia: os vários vírus que nos assolam. *Extraprensa*, v. 13, n. 2, p. 7-21, 2020.
- CAMARGO, Daniela Aguilar; HERMANY, Ricardo. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa: uma análise da Lei Aldir Blanc em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, 2021.
- CANEDO, Daniele Pereira et al. Políticas culturais emergenciais na pandemia da Covid-19? Demandas e estratégias de enfrentamento e as respostas dos poderes públicos. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 165-191, 2021.
- CANESSO, Natacha Stefanini. Contribuições da Lei Aldir Blanc para a cadeia produtiva do mercado de animação na Bahia. *Comunicação & Política*, v. 38, n. 1, p. 70-84, 2021.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, p. 20-40, 2006.
- CHEDID, Samira; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Agenda governamental de políticas culturais: ascensão e mudanças na policy image do Plano Nacional de Cultura. *Revista de Políticas Públicas*, v. 22, n. 1, p. 21-41, 2018.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, p. 1-25, 1972.

- COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892–915, 1971.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. O sebastianismo nos direitos culturais: aguçamento na pandemia. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto; LINS, Mateus Rodrigues; AGUIAR, Marcus Pinto (Orgs.). *Direitos culturais: múltiplas perspectivas* (vol. V) - Impactos da Pandemia. 1ed. Fortaleza: Editora da UECE, 2021. p. 11-22.
- DURAND, José Carlos. Cultura como objeto de política pública. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 2, p. 66-72, 2001.
- FERREIRA, Gustavo Assed; MANGO, Andrei Rossi. Cultura como direito fundamental: regras e princípios culturais. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 3, n. 1, 2017.
- GOÉS, Geraldo Sandoval et al. O setor cultural na pandemia: o teletrabalho e a Lei Aldir Blanc. *Carta de Conjuntura – IPEA*, n. 49, 2020.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*, 2ed. Nova York: Harper Collins, 1995.
- KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006a. p. 219-224.
- KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006b. p. 225-245.
- LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da Covid-19. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 7, p. 1-6, 2020.
- NATARELLI, Talita. A cultura do povo e para o povo: direito fundamental erradicado. *Cadernos de Campo*, n. 16, 2012.
- OLIVEIRA, Raquel Andrade Silva de et al.; A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting. 2021. *Cadernos EBABE.BR*, v. 19, p. 705-722, 2021.
- PIMENTEL, Alessandra. O método da Análise Documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 114, p. 179-195, 2001.
- RIBEIRO, Cristina Tauaf. Agenda em políticas públicas: a estratégia de educação financeira no Brasil à luz do modelo de múltiplos fluxos. *Cadernos EBABE.BR*, v. 18, n. 3, p. 487-498, 2020.
- SEMENSATO, Clarissa Alexandra Guajardo; BARBALHO, Alexandre Almeida. A Lei Aldir Blanc como política de emergência à cultura e como estímulo ao SNC. *Políticas Culturais em Revista*, v. 14, n. 1, p. 85-108, 2021.
- SILVA, Benedita da. *Projeto de Lei 1075/2020*. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 21 mai. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2242136>. Acesso em: 28 mai. 2022.
- SILVA, Benedita da et al. *Cartilha, Memória e Análise da Lei Aldir Blanc*. Março/junho de 2020. Disponível em: <https://www.satedsp.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Memoria-e-Analise-sobre-a-Lei-Aldir-Blanc.pdf>. Acesso em: 03 set. 2024.
- SOUZA, Giane Maria. A cultura como direito constitucional: contribuição para um debate teórico metodológico. *Cadernos do CEOM*, v. 30, n. 46, 2017.

SUBIRATS, Joan. Definición del Problema. Relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In.: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2006.

TURINO, Célio. Lei Aldir Blanc: modos de usar. *P2P & Inovação*, v. 7, p. 184-191, 2021.

The background of the cover is a photograph of a modern, white building with large glass windows and a prominent, abstract, white stone statue in the foreground. The statue is seated and appears to be holding a long, thin object. The building has a curved facade and a large, open area in front of it. The sky is blue with some clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A briga das cotas com o tempo:
caducidade da revisão da política
de cotas nas universidades federais
do Brasil

The quotas struggle against time:
expiration of the revision of the
quota policy in Brazilian federal
universities

Walter Claudius Rothenburg

A briga das cotas com o tempo: caducidade da revisão da política de cotas nas universidades federais do Brasil*

The quotas struggle against time: expiration of the revision of the quota policy in Brazilian federal universities

Walter Claudius Rothenburg**

Resumo

Pretende-se analisar a Lei 12.711/2012 (sobre cotas para o ingresso nas universidades federais aos estudantes de escolas públicas, dentre os quais pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas ou com deficiência), quanto à previsão de revisão dessa política no prazo de dez anos, que já escoou. Utilizam-se como base da análise o Direito Antidiscriminatório, a teoria das ações afirmativas, a categoria da vedação de retrocesso normativo e, mais amplamente, a interpretação constitucional, e como instrumental analítico a pesquisa bibliográfica, de legislação nacional e internacional e de jurisprudência. Resulta uma interpretação alinhada à Constituição brasileira, à legislação correlata e às normas internacionais pertinentes, que sustenta a perda de vigência da previsão de revisão da política de cotas no ensino superior público federal, assim como a invalidade de supressão ou enfraquecimento dessa política afirmativa. Dentre as diversas reflexões que o fim do prazo para a revisão da política de cotas nas universidades federais suscita, a contribuição específica e inédita deste artigo está na proposta de restrição à possibilidade dessa ou outra revisão, enfatizando-se o caráter permanente de medidas voltadas à superação da desigualdade e da discriminação. O texto dirige-se aos educadores e responsáveis pelas políticas públicas da educação superior no Brasil, tanto em âmbito legislativo quanto administrativo.

Palavras -chave: discriminação; igualdade; ações afirmativas; cotas; universidade.

Abstract

The aim of this article is to analyze brazilian Law 12.711/2012 (on quotas for admission to federal universities for public school students, including self-declared black, brown and indigenous people or with disabilities), regarding the forecast for reviewing this policy within the deadline of ten years, which has already expired. The basis for the analysis are Anti-Discrimination Law, the theory of affirmative action, the category of prohibition of normative retrogression and, more broadly, Constitutional interpretation. Bibliographical research, national and international legislation and jurisprudence

* Recebido em 22/12/2022
Aprovado em 05/01/2024

** Doutor pela Universidade Federal do Paraná. Professor de Direitos Fundamentais, Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito no PPG do Centro Universitário de Bauru. <https://orcid.org/0000-0003-3422-3846>.
E-mail: wcrburg@gmail.com.

are used as analytical instruments. The result is an interpretation in accordance with the Brazilian Constitution, related legislation and relevant international norms, which sustains the loss of validity of the prediction of revision of the policy of quotas in federal public higher education, as well as the invalidity of suppression or weakening of this affirmative policy. The deadline for reviewing the policy of quotas in federal universities raises several issues and the specific and unprecedented contribution of this article lies in the proposal to restrict the possibility of this or another review of the law, emphasizing the permanent character of measures aimed at overcoming inequality and discrimination. The text is intended for educators and those responsible for higher education public policies in Brazil, both at the legislative and administrative levels.

Keywords: discrimination; equality; affirmative actions; quotas; university.

1 Introdução

Passou uma aflição no dia 29 de agosto de 2022. A Lei 12.711/2012 havia estabelecido cotas para o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio aos estudantes que tenham frequentado integralmente escolas públicas e, dentre eles, estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência. Estava prevista, quanto ao ensino superior, no artigo 7º da Lei 12.711/2012, uma revisão “do programa especial para o acesso... de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”. Tal revisão deveria ocorrer “no prazo de dez anos” (a lei havia sido promulgada em 29 de agosto de 2012) – por isso a data da aflição.

A revisão não aconteceu, ainda bem, em parte por causa do clima político desfavorável num período em que as atenções voltaram-se às disputadas eleições para a presidência da república.

Este texto discute uma possível interpretação da validade da previsão legal de revisão das cotas nas universidades federais, no contexto das medidas de enfrentamento à discriminação racial (ações afirmativas).

Diremos que o prazo previsto não é um aspecto fundamental da lei de cotas nas universidades e que, de todo modo, esse prazo já escoou. Além disso, não houve o acompanhamento e a avaliação do programa, condições determinadas pela própria Lei 12.711/2012, não tendo sido levantados dados que fundamentassem a revisão.

Sustentaremos que as ações afirmativas em geral não são necessariamente temporárias (ainda que seja essa a tendência) e que as cotas no ensino superior atendem a comandos permanentes de nossa Constituição, estabelecidos como objetivos fundamentais da República, que apenas estão sendo paulatinamente alcançados.

Defenderemos a proibição do retrocesso da política instituída pela Lei 12.711/2012, tendo em vista que ela já vem apresentando resultados positivos, embora ainda esteja longe de cumprir sua meta, de modo que não há justificativa, na realidade social, para retroceder o nível alcançado.

Verificaremos que a Lei 12.711/2012 está em consonância com diversas outras normas vigentes no Brasil e, sobretudo, está sintonizada com a Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância (que foi internalizada com força de norma constitucional), bem como com a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (que tem validade supralegal).

Foi feita uma análise da legislação brasileira e das normas internacionais correlatas, apoiada em pesquisa teórica de base bibliográfica e na jurisprudência. O método de exposição foi dedutivo, com o objetivo de sustentar a hipótese de que não é juridicamente viável um retrocesso na política de cotas no ensino superior público brasileiro.

2 A Lei 12.711/2012 e a revisão das cotas no ensino superior público

A previsão de revisão das cotas nas universidades federais no prazo de dez anos consta na Lei 12.711/2012 como um aspecto meramente secundário desse tratamento legislativo. Os pontos mais importantes dessa lei são seu objeto principal (o estabelecimento das cotas), o âmbito de sua aplicação (as universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio) e seus beneficiários (estudantes que tenham frequentado integralmente escolas públicas, inclusive pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência). Tais são os aspectos fundamentais para a perfeita compreensão e aplicação da lei.

O prazo é apenas um aspecto ancilar e específico, conforme aponta a topografia do dispositivo, que está situado ao final da lei, como um dos últimos de seus nove artigos. Não se trata, portanto, de um dispositivo indispensável, seja para a compreensão da lei, seja para sua aplicação. Eventual ineficácia, descumprimento ou invalidade do artigo 7º da Lei 12.711/2012 não compromete a proposta normativa, que é a instituição de uma política de cotas no ensino público superior em nível federal. Ademais, esse e o artigo seguinte são os únicos dispositivos da Lei 12.711/2012 que estão condicionados pelo tempo, com a previsão de um prazo determinado (e já escoado).

Por prever uma medida pontual e excepcional, o artigo 7º da Lei 12.711/2012 requer interpretação estrita. Ele estabelece claramente um prazo determinado, “de dez anos a contar da data de publicação desta Lei”. Isso significa, literalmente, que, desde a publicação da lei, em 29 de agosto de 2012, haveria um período de dez anos para discutir e, se assim fosse deliberado, proceder à revisão do programa de cotas no ensino superior federal. Esse prazo escoou sem que tivesse havido revisão. Assim, o artigo 7º da Lei 12.711/2012 já perdeu vigência e não pode mais ser aplicado.

Não prospera uma interpretação que, ao invés de concluir pelo encerramento do prazo, sugira abrir-se a possibilidade de revisão a partir dos dez anos da entrada em vigor da Lei 12.711/2012. Essa leitura, que propõe transformar um período determinado em um prazo indeterminado, não condiz com o texto do artigo 7º, que dispõe expressamente acerca da duração do período (“no prazo de dez anos”) e do início de sua contagem (“a contar da data de publicação desta Lei”). Dúvida alguma remanesce do ponto de vista gramatical.

Tendo sido prevista na Lei 12.711/2012 a possibilidade de revisão e sendo sempre polêmica a questão das ações afirmativas, não deixa de ser relevante a inação do Congresso Nacional, nestes dez anos, a propósito da revisão. O que deve significar a ausência de manifestação do Poder Legislativo durante esse generoso prazo? É certo que a Lei 12.711/2012 entrou normalmente em vigor e veio a ser aplicada efetivamente desde então. Como se deve entender a omissão do Congresso Nacional em relação à revisão? Sendo o Congresso Nacional um órgão de soberania (“Poder”) com feição preponderantemente política, uma interpretação lógica do artigo 7º da Lei 12.711/2012 autoriza atribuir à falta de revisão nesse período uma óbvia resposta negativa: a revisão foi considerada descabida ou, no mínimo, inoportuna. A longa duração do período estabelecido (dez anos) reforça a ampla possibilidade e, por outro lado, a opção do Parlamento por não proceder à revisão legislativa.

O esquema normativo da Lei 12.711/2012 estabelece, como regra geral, um programa de cotas para as universidades federais e prevê, excepcional e secundariamente, um prazo de dez anos para sua revisão. Não devemos subverter esse esquema e transformar a exceção na regra. Por isso, haja vista que a revisão decenal não aconteceu, o artigo 7º deixou definitivamente de vigor e não se pode pretender que as cotas, tais como desenhadas na Lei 12.711/2012, estejam permanentemente sujeitas a uma revisão extraordinária, o que lhes conferiria uma instabilidade incompatível com a implementação dessa política pública. Afinal, as universidades federais precisam ajustar-se às cotas (o artigo 8º da lei determina que elas “deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto

nesta Lei”), não apenas quanto ao ingresso dos estudantes, mas também quanto às condições adequadas de acolhimento, para assegurar a permanência e o rendimento dos discentes.

Claro que a Lei 12.711/2012 não é imutável, nem determinado programa de cotas é irrevisível, mas a possibilidade de revisão legislativa¹ – seja geral, seja pontual – haverá de ser eventual, a ser prevista por deliberação do Congresso Nacional (o acionamento de medida provisória pelo Presidente da República, ainda que possível, subtrairia a legitimidade democrática conferida pela discussão parlamentar e, de todo modo, haveria de lastrear-se nos pressupostos constitucionais de relevância e – sobretudo – urgência²).

Mesmo que estivesse dentro do prazo de dez anos, a revisão prevista no artigo 7º da Lei 12.711/2012 precisaria ter atendido uma condição expressa no artigo anterior, que dispõe:

O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).

Atribuiu-se ao Poder Executivo federal a incumbência de acompanhar e avaliar o programa de cotas nas universidades federais.

Não houve, contudo, acompanhamento e avaliação adequados e, portanto, não há dados que justifiquem a revisão. Embora tenha sido editado o Decreto 7.824/2012 e tenha sido instituído o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, que deveria elaborar um relatório anual, “tais relatórios não foram produzidos”.³ Assim, não há nem condição normativa, nem base oficial para a revisão.

A redação original do artigo 7º da Lei 12.711/2012 havia sofrido uma alteração pontual, promovida pela Lei 13.409, de 28 de dezembro de 2016, e se poderia cogitar de o prazo de dez anos voltar a ser contado a partir da publicação da última lei, encerrando-se então somente ao final de 2026. Contudo, essa leitura não se sustenta, pois a lei posterior teve outro objeto e não modificou o regramento da revisão. O que houve de relevante foi um acréscimo e uma supressão. Incluiu-se, felizmente, a referência às pessoas com deficiência entre os beneficiários da política pública, e excluiu-se a atribuição expressa do acompanhamento e da avaliação do programa de cotas ao Poder Executivo. Comparem-se as versões (em que destacamos as mudanças de conteúdo):

- redação original da Lei 12.711/2012:

Art. 7º **O Poder Executivo** promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.

- redação alterada pela Lei 13.409/2016:

Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas **e de pessoas com deficiência**, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

A competência para proceder à revisão deixou de ser atribuída expressamente ao Poder Executivo, mas não deixou de ser condicionada ao prazo e ao acompanhamento e avaliação do programa de cotas (atividades, estas sim, atribuídas com exclusividade ao Poder Executivo federal, nos termos do artigo 6º).

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 448.

² CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 71-72.

³ GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa*. RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021. p. 20.

Percebe-se que a alteração legislativa não interferiu no sentido geral da norma e ocorreu quando a Lei 12.711/2012 estava em plena vigência. Por conseguinte, não tem cabimento pretender que a Lei 13.409/2016 tenha inaugurado uma nova contagem do prazo decenal. Essa interpretação esdrúxula contraria o sentido original e constante da Lei 12.711/2012.

3 Ações afirmativas e sua permanência

A Lei 12.711/2012 estabelece uma modalidade de ação afirmativa, sob forma de cotas sociais e étnicas no ensino superior público federal aos estudantes que frequentaram o ensino médio em escola pública, com vagas proporcionais a estudantes pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência.

Sob o aspecto conceitual, ações afirmativas não são necessariamente temporárias nem sua duração tem de ser curta. Veja-se uma definição em que não há referência à duração:

um conjunto de políticas pública e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.⁴

Embora haja uma forte tendência a considerar a transitoriedade uma característica das ações afirmativas em geral, não se trata de um elemento indispensável. Será o regime jurídico atribuído a determinada política afirmativa que optará pela temporariedade e, nesse caso, estabelecerá qual a duração.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da Organização das Nações Unidas (1965) – que foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 23/1967 e promulgada pelo Decreto 65.810/1969 –, dispõe, em termos propositivos:

Os Estados Partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, as medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a estes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. (artigo II.2).

Tais “medidas especiais e concretas” não estão condicionadas a um prazo e sim a uma meta: “Essas medidas não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos em razão dos quais foram tomadas.”⁵

Mais recente e atualizada, a Convenção Interamericana contra o Racismo, Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância, da Organização dos Estados Americanos (2013) – aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 1/2021 e promulgada pelo Decreto 10.932/2022 –, mantém a vinculação das ações afirmativas à consecução de seus objetivos antidiscriminatórios:

As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos. (artigo 1.5).

O que se verifica é muito mais uma preocupação com a persistência da discriminação do que com a duração das medidas afirmativas. Estas deixarão de legitimar-se quando (e se) a discriminação for superada, não simplesmente pelo transcurso do tempo.

⁴ GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. O direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 40.

⁵ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 215.

A esse respeito, a Constituição brasileira estabelece, no artigo 3º, como objetivos fundamentais (permanentes) da República, por exemplo, a construção de uma sociedade justa e solidária, a redução das desigualdades sociais – que também está prevista como princípio da ordem econômica no artigo 170, VII – e a vedação de discriminações. Percebe-se uma tendencial duração indefinida de medidas voltadas a tais objetivos, enquanto permanecerem as desigualdades e discriminações que marcam nossa realidade tão profundamente, em caráter estrutural.⁶ Com efeito, os comandos constitucionais relacionados à superação da desigualdade e da discriminação apresentam-se, juridicamente, como normas de vocação permanente, programáticas não no sentido de uma (falsa) baixa densidade normativa, mas no sentido de instituírem objetivos cogentes.⁷

Nestes primeiros dez anos, a Lei 12.711/2012 vem cumprindo seus objetivos, sendo que “os ganhos de renda e na qualidade da formação dos alunos cotistas supera [sic] a perda daqueles que não foram selecionados no processo seletivo em uma universidade federal”.⁸ Num país de enormes contrastes socioeconômicos, em que as pessoas partem de situações muito díspares, a oferta de oportunidades educacionais proporciona condições de inserção e estabilidade, sendo que, “para aqueles que nascem em famílias de baixa renda, a educação representa um dos melhores caminhos para a mobilidade social”.⁹

Não é apenas a discriminação social e étnica que se combate com a Lei de Cotas, visto que os diversos impactos discriminatórios se entrecruzam em interseccionalidade, amplificando as diferentes desigualdades e revelando especificidades de cada fator de discriminação.¹⁰ Em termos de discriminação de gênero¹¹, um “estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostra que a cada 1 ponto percentual a mais na taxa de desemprego, as mulheres negras sofrem, em média, aumento de 1,5 ponto percentual”.¹² A política afirmativa no ensino superior repercute, assim, no enfrentamento à discriminação de gênero – e, no geral, às discriminações em função da orientação sexual –, correspondendo à meta constitucional de superação das desigualdades e efetivação da igualdade.

Os mecanismos jurídicos de combate à discriminação costumam apresentar permanência. Isso é mais evidente quando haja previsão em normas constitucionais, como no Brasil. Veja-se que o enfrentamento de “qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” está compreendido nos objetivos fundamentais da República. Mesmo a tradicional linguagem repressiva do Direito, revelada pela lei punitiva (prevista especificamente no art. 5º, XLI, da Constituição: “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”), nada tem de transitória. Trata-se, tal como as ações afirmativas, de uma preocupação jurídica permanente.

Condições de ensino justas e equivalentes para as pessoas negras no Brasil, especialmente no ensino superior, devem ser buscadas efetivamente. Todavia, a perspectiva de cumprimento (esgotamento) dessa meta fundamental simplesmente não está no horizonte. Por mais que existam esforços e sejam eles bem sucedidos, ainda há muito a ser feito para a construção da igualdade, de modo que as medidas antidiscriminatórias precisam ser mantidas enquanto persistirem as causas.

⁶ MOREIRA, Adilson José. *Tratado de direito antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 466-470.

⁷ DIMOULIS, Dimitri. *Direito de igualdade: antidiscriminação, minorias sociais, remédios constitucionais*. São Paulo: Almedina, 2021. p. 222-224.

⁸ FRANÇA, Michel. Maior efeito da política de cotas ainda está por vir. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, jan. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

⁹ FRANÇA, Michel. Maior efeito da política de cotas ainda está por vir. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, jan. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

¹⁰ MOREIRA, Adilson José. *Tratado de direito antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 412-415.

¹¹ VAZ, Livia Sant’Anna. Eu, mulher negra, não sou sujeito universal! *Jota*, São Paulo, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/eu-mulher-negra-nao-sou-sujeito-universal-12082020>. Acesso em: 31 ago. 2022.

¹² SOUZA, Tatiane Moreira de. Negar cotas raciais em universidades e concursos é ofender Constituição. *Jota*, São Paulo, 7 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/negar-cotas-raciais-em-universidades-e-concursos-e-ofender-constituicao-07052022>. Acesso em: 31 ago. 2022.

Portanto, a necessária constância do combate à desigualdade e à discriminação, como objetivos da República brasileira, reclamam tanto a permanência das políticas afirmativas, quanto a caducidade do prazo revisional do artigo 7º da Lei 12.711/2012.

A perspectiva de manutenção dos esforços para a superação das desigualdades, em alinhamento com os objetivos constitucionais, é percebida no Parlamento brasileiro. Dentre os diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que versam sobre cotas¹³, há os que pretendem retirar o caráter temporário do programa de cotas no ensino superior público federal, com a “transformação da Lei de Cotas em política permanente no país”.¹⁴

4 Vedação de retrocesso

Ligada a objetivos constitucionais permanentes, a Lei 12.711/2012 precisa estar continuamente submetida a um teste de efetividade, ou seja, importa verificar a realidade discriminatória e o eventual sucesso, na prática, das ações afirmativas propostas: “[p]olíticas públicas só podem ser bem sucedidas na medida em que estejam baseadas em pesquisas empíricas sobre o aspecto da realidade a ser atacado por elas”.¹⁵

É certo que o programa de cotas no ensino superior público federal da Lei 12.711/2012 constitui uma experiência exitosa até aqui, tendo apresentado resultados favoráveis. Não há razão de fato que justifique o abandono da iniciativa, por meio de uma revisão simplesmente revocatória.

Por outro lado, a experiência ainda é tímida e seus resultados são parciais, num contexto de desigualdades gritantes e discriminação crônica. O objetivo da Lei de Cotas está sendo buscado e não é hora de rever o que se vê ainda insuficiente. Ademais, a revisão não poderia enfraquecer o projeto de inclusão social, sob pena de caracterizar-se, paradoxalmente, um episódio de discriminação. A partir do momento em que se percebe a realidade altamente discriminatória e se formulam políticas de combate às desigualdades, como ocorreu com a Lei 12.711/2012, propostas injustificadas de cessação desse enfrentamento ou mesmo de obstáculo a seu aprimoramento constituem manifestação da própria discriminação que se visa combater: um racismo contra o antirracismo.

Informações acerca da política de cotas no ensino superior público brasileiro revela, a um tempo, o que já se obtém e o tanto que está para ser alcançado:

Entre 2012 e 2016, a participação de estudantes oriundos do ensino médio em escolas públicas nas instituições federais de ensino superior passou de 55,4% para 63,6% (crescimento de 15%), ao passo que a participação de estudantes pardos, pretos e indígenas egressos de escolas públicas passou de 27,7% para 38,4% (aumento de 39%).¹⁶

Dados mais recentes indicam que a proporção de matrículas de alunos oriundos de escolas públicas cresceu 10% (uma variação de 18% em relação à média das matrículas desse grupo); a de alunos pretos, pardos e indígenas oriundos de escolas públicas cresceu 7% (variação de 29%) e a de alunos pretos, pardos e indígenas de baixa renda oriundos de escolas públicas cresceu 2% (variação de 34%).¹⁷

¹³ Em: <https://fpabramo.org.br/2022/05/11/camara-dos-deputados-lei-de-cotas-na-comissao-de-educacao-uma-batalha-decisiva/>. Acesso em: 31 ago. 2022.

¹⁴ SOUZA, Tatiane Moreira de. Negar cotas raciais em universidades e concursos é ofender Constituição. *Jota*, São Paulo, 7 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/negar-cotas-raciais-em-universidades-e-concursos-e-ofender-constituicao-07052022>. Acesso em: 31 ago. 2022.

¹⁵ MOREIRA, Adilson José. *Tratado de direito antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 588.

¹⁶ GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa*. RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, pp. 11-35, jan./mar. 2021. p. 17.

¹⁷ MACHADO, Cecília. Os dez anos da lei de cotas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, jan. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

Um levantamento do Consórcio de Acompanhamento das Ações Afirmativas (CAA) indica que, em 2002, o percentual de matrículas de jovens cotistas pretos, pardos e indígenas era de 31% e passou para 52% em 2021.¹⁸

É perceptível, pois, o êxito da Lei 12.711/2012, a afastar a razoabilidade de sua revisão para pior. Não se pode mais reservar o espaço universitário às “elites embranquecidas” e, desse modo, reproduzir a dominação que acontece por meio da influência na formulação das políticas e na distribuição dos recursos, haja vista que “a universidade é o corredor pelo qual se tem de passar para chegar aos escritórios onde se decide o destino desses mesmos recursos”.¹⁹

Contudo,

em 2018 ainda persistia uma taxa de analfabetismo (pessoas de 15 anos ou mais de idade) entre os negros (9,1%) que superava em 2,3 vezes a taxa de analfabetismo entre brancos (3,9%). [...] entre os brancos de 18 a 24 anos que estudam, quase 80% estão matriculados no ensino superior, proporção que é de apenas 55,6% no caso dos estudantes negros.²⁰

O programa de cotas no ensino superior público federal ainda está se afirmando, seus objetivos começam a ser alcançados e a única revisão admissível é de aprimoramento.

Já se apresentam alguns desenvolvimentos e propostas para aperfeiçoar o programa. No âmbito do Poder Legislativo, vimos que a Lei 13.409/2016 incluiu as pessoas com deficiência entre os cotistas. No âmbito do Poder Executivo, a Portaria Normativa nº 4/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, regulamentou “o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais”, e a Portaria Normativa nº 13/2016, do Ministério da Educação, recomenda às instituições federais de ensino superior que proponham a inclusão de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência nos programas de pós-graduação²¹. Os esforços devem orientar-se para a otimização da inclusão, devendo ser esse o norte de uma eventual revisão da Lei 12.711/2012.²²

Consequência altamente positiva do programa de cotas no ensino superior público federal é seu efeito indutor. A Lei 12.711/2012 estimula a realização de experiências semelhantes em instituições públicas de outras esferas da federação, como aconteceu, a partir de 2017, com a tradicional Universidade de São Paulo (USP) e com a Universidade de Campinas (UNICAMP).²³ Seria oportuno – ou talvez até mandatório, em face da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância e do Estatuto da Igualdade Racial²⁴ – criar estímulos para que as instituições de ensino superior privadas adotem programas de cotas.

¹⁸ CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Márcia. Recomendações para a política de cotas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, nov. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

¹⁹ SEGATO, Rita. *Crítica da colonialidade em oito ensaios e uma antropologia por demanda*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021. p. 323.

²⁰ GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021, p. 19.

²¹ A Portaria Normativa MEC nº 3, de 2016, chegou a ser revogada pela Portaria nº 545, de 16 de junho de 2020, mas que foi tornada sem efeito pela Portaria nº 559, de 22 de junho de 2020. Por uma “lei específica [de cotas] para a pós-graduação”: CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Márcia. Recomendações para a política de cotas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, nov. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

²² Sobre a revisibilidade ampla da Lei 12.711/2012 e contra a possibilidade de intervenção judicial: VALLE, Vanice. ADI 7.184 e a revisão da política de cotas. *Boletim de Notícias Conjur*, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-23/interesse-publico-adi-7184-revisao-politica-cotas>. Acesso em: 22 dez. 2022.

²³ GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021, p. 17-18.

²⁴ VAZ, Livia Sant’Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2022. p. 192-194.

Espera-se, assim, um desenvolvimento do programa de cotas a partir da Lei 12.711/2012, nunca uma regressão. Então, ainda que esse desenvolvimento não aconteça, impõe-se, em paralelo, outra perspectiva jurídica, menos pretensiosa porém mais concreta: a invalidade de uma política legislativa de retrocesso, que promovesse uma revisão enfraquecedora ou supressora do programa instituído. Os comandos jurídicos – constitucionais, legais, internacionais – relativos à inclusão e ao enfrentamento da desigualdade e da discriminação, ao tempo em que cobram a existência e o aprimoramento de medidas afirmativas²⁵, vedam a retrogradação daquelas já previstas, por mínimas que sejam. Por conseguinte, a revisão da Lei 12.711/2012 não toleraria o retrocesso do programa de cotas no ensino superior público federal. O mal jurídico de que poderia padecer uma lei de cotas é não atingir sua meta e, assim, caracterizar o trânsito para a inconstitucionalidade por proteção insuficiente; o enfraquecimento ou supressão do programa já instituído caracterizaria uma inconstitucionalidade evidente.

A propósito, foi apresentada ao Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.184-DF, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, em que se pedia interpretação conforme a Constituição do artigo 7º da Lei 12.711/2012, para que

o ato revisor seja limitado apenas às melhorias que porventura possam ser incorporadas à Lei nº 12.711/2012, sendo declarada inconstitucional determinada exegese no sentido de permitir qualquer tipo de retrocesso no âmbito da política de cotas; e que o alcance da palavra ‘revisão’ apenas aponte para a diretriz do aperfeiçoamento da ação estatal referente à política de cotas, e não da sua extinção, suspensão ou diminuição de eficácia concreta.

O mérito não chegou a ser enfrentado, pois foi negado seguimento à ação direta em 01/07/2022, por ter sido considerada uma tentativa de controle preventivo de constitucionalidade, que não é admitido no sistema brasileiro, em princípio.²⁶

5 O Direito interno e internacional a favor da política de cotas

A revisão da Lei 12.711/2012, se viesse a enfraquecer o programa de cotas no ensino superior público federal, colocar-se-ia em contradição com outras normas vigentes no Brasil (além dos dispositivos da Constituição da República), assim como com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Isso representa uma grave incoerência normativa, numa análise da legislação em perspectiva horizontal.

Ao lado da Lei de Cotas no ensino público superior federal, há a Lei 12.990/2014, que

[r]eserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Ambas as leis de cotas (no ensino e no serviço públicos) foram validadas pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar, em 2012, pela improcedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186-DF – entendimento reforçado no Recurso Extraordinário 597.285-RS – e, em 2017, pela procedência da Ação Declaratória de Constitucionalidade 41-DF.

Está em vigor, também, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), que, quanto à educação, dispõe genericamente no artigo 15: “O poder público adotará programas de ação afirmativa.”

Mais especificamente, o Plano Nacional de Educação, estabelecido na Lei 13.005/2014, prevê a seguinte Meta 12 (até 2024):

²⁵ DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*. 3. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2013. p. 277.

²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 1390.

elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Uma das estratégias (12.9) consiste justamente em “ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei”. Todavia, enquanto a população branca atingiu essa meta em 2018 (36,1%), para a população negra ela era de apenas 18,3%: “Uma clara evidência de que a missão dos programas de reserva de vagas universitárias ainda não está cumprida e que deve ser renovada em 2022”.²⁷

Uma revisão mitigadora do programa de cotas no ensino superior público federal coloca-se em contradição com diversas outras normas em vigor no país e vai de encontro ao sentido da densificação das normas da Constituição que determinam a supressão das desigualdades e a eliminação das discriminações.

No âmbito do Direito Internacional, o Brasil adotou a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância com força de norma constitucional, nos termos do artigo 5º, § 3º, da Constituição.²⁸ A Convenção Interamericana dispõe expressamente no art. 6º:

Os Estados Partes comprometem-se a formular e implementar políticas cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades para todas as pessoas, em conformidade com o alcance desta Convenção; entre elas políticas de caráter educacional, medidas trabalhistas ou sociais, ou qualquer outro tipo de política promocional, e a divulgação da legislação sobre o assunto por todos os meios possíveis, inclusive pelos meios de comunicação de massa e pela internet.

O descumprimento desse dever normativo de dimensão internacional caracteriza uma infração jurídica passível de controle de convencionalidade, tanto perante organismos do sistema interamericano (Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos) – “controle de convencionalidade de matriz internacional” –, quanto perante o sistema interno (nacional) de justiça – “controle de convencionalidade de matriz nacional” –, haja vista que os operadores do Direito no Brasil também devem realizar, em concreto, o exame de compatibilidade dos atos internos com as normas de Direito Internacional.²⁹

As normas de origem internacional, da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância, instituíram, no âmbito do Direito interno brasileiro, um novo parâmetro de aferição da constitucionalidade, a partir do bloco de constitucionalidade formado pela interação de normas da Constituição e normas internacionais de direitos humanos internalizadas à maneira de emendas constitucionais.³⁰ Tendo em vista que o programa de cotas da Lei 12.711/2012 alinha-se perfeitamente à Convenção Interamericana, uma revisão que enfraquecesse ou abandonasse tal programa violaria o bloco de constitucionalidade, além de afrontar o compromisso internacional assumidos pelo Brasil.

Mesmo no plano infraconstitucional, o Direito Internacional fornece um padrão de validade normativa, dado pela Convenção da Organização das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Internalizada ordinariamente em 1969, essa Convenção não poderia ter atendido às exigências formais do artigo 5º, § 3º, da Constituição brasileira, mas ostenta uma posição de supralegalidade, conforme reconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343-1/SP em 03/12/2008. Como a Lei 12.711/2012 também está alinhada à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, uma revisão amesquinhadora daquele

²⁷ GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021, p. 19.

²⁸ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 423.

²⁹ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 630-631.

³⁰ VAZ, Livia Sant’Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2022. p. 141-142.

programa de cotas redundaria num conflito de legalidade interna (invalidade da revisão em face da Convenção internalizada), além da inconvenção que poderia ser apurada perante o sistema internacional de proteção de direitos humanos.

A afronta ao programa normativo da Lei 12.711/2012, na hipótese de uma revisão que amesquinhasse a política de cotas no ensino superior público federal, redundaria, assim, numa ilicitude de tripla dimensão. No plano constitucional (interno), tendo como parâmetro de validade a Constituição brasileira, significaria uma inconstitucionalidade. No plano internacional, tendo como parâmetro de validade a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância, assim como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, significaria uma inconvenção (além de inconstitucionalidade, internamente, haja vista que a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância foi internalizada na forma de norma constitucional); no plano interno, tendo como parâmetro a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, reconhecida com posição supralegal, significaria uma ilegalidade qualificada.

6 Considerações finais

Verifica-se que a revisão do programa de cotas no ensino superior público federal, prevista no artigo 7º da Lei 12.711/2012, é extemporânea, pois o prazo decenal, estabelecido originalmente e de modo pontual, já escoou.

A política de cotas nas universidades, como modalidade de ação afirmativa, corresponde aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – de construção de uma sociedade justa e solidária, redução das desigualdades sociais e vedação de discriminações –, os quais são comandos permanentes e se justificam enquanto estiverem presentes as causas dessas injustiças, que são gritantes e crônicas no Brasil.

O enfrentamento da desigualdade e da discriminação, determinados com foros de permanência pela Constituição brasileira e por normas de Direito Internacional, não tolera a supressão ou o enfraquecimento das medidas já adotadas, que poderiam ser trazidos por uma revisão da Lei 12.711/2012.

O complexo jurídico formado por normas da Constituição, por outras normas do ordenamento jurídico nacional, pela Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância e pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial reforça a validade da política de cotas no ensino público superior federal, em especial para estudantes oriundos de escolas públicas e autodeclarados pretos, pardos e indígenas, ou pessoas com deficiência, e blinda tal política pública em face de retrocesso normativo.

Referências

BRASIL. Decreto Legislativo nº 1 de 18 de fevereiro de 2021. Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 fev. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Congresso/DLG-1-2021.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 23 de 21 de junho de 1967*. Aprova a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Resolução nº 2106 (xx) da Assembleia-Geral

das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 21 jun. 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-23-21-junho-1967-346759-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.932 de 10 de janeiro de 2022*. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Imprensa Nacional, Brasília, DF, 11 jan. 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.932-de-10-de-janeiro-de-2022-373305203>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 65.810 de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 dez. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.824 de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 out. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.288 de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.990 de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.409 de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13409.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação declaratória de constitucionalidade sobre cotas para negros no serviço público federal*. Ação declaratória de constitucionalidade nº 41/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. 8 de junho de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade para impedir o retrocesso no âmbito da política de cotas no ensino público superior federal*. Ação direta de inconstitucionalidade nº 7.184/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. 1º de julho de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6427933>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra cotas étnico-raciais em instituições públicas de ensino superior*. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 186/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário contra cotas étnico-raciais no ensino superior*. Recurso Extraordinário nº 597.285/RS. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 9 de maio de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5455998>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário sobre a ilicitude da prisão civil do depositário infiel*. Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP. Relator: Ministro Cezar Peluso. 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 22 dez. 2022.

CAMPOS, Luiz Augusto; LIMA, Márcia. Recomendações para a política de cotas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, nov. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

DIMOULIS, Dimitri. *Direito de igualdade: antidiscriminação, minorias sociais, remédios constitucionais*. São Paulo: Almedina, 2021.

DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*. 3. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

FRANÇA, Michel. Maior efeito da política de cotas ainda está por vir. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, jan. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. O direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MACHADO, Cecília. Os dez anos da lei de cotas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, jan. 2022. Colunas e blogs, Opinião.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de direito antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEGATO, Rita. *Crítica da colonialidade em oito ensaios e uma antropologia por demanda*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021.

SOUZA, Tatiane Moreira de. Negar cotas raciais em universidades e concursos é ofender Constituição. *Jota*, São Paulo, 7 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/negar-cotas-raciais-em-universidades-e-concursos-e-ofender-constituicao-07052022>. Acesso em: 31 ago. 2022.

VALLE, Vanice. ADI 7.184 e a revisão da política de cotas. *Boletim de Notícias Conjur*, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-23/interesse-publico-adi-7184-revisao-politica-cotas>. Acesso em: 22 dez. 2022.

VAZ, Livia Sant'Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2022.

VAZ, Livia Sant'Anna. Eu, mulher negra, não sou sujeito universal! *Jota*, São Paulo, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/eu-mulher-negra-nao-sou-sujeito-universal-12082020>. Acesso em: 31 ago. 2022.

The logo for CEUB (Centro de Estudos Urbanos e Regionais) is displayed in white on a dark red background. It consists of the letters 'CEUB' in a bold, sans-serif font, with a stylized vertical bar to the right of the 'B'.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

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

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Transición energética e identidad cultural. El caso de los proyectos de energías renovables en lugares sagrados indígenas de Chile

Energy Transition and Cultural Identity. The Case of Renewable Energy Projects in Sacred Indigenous Sites in Chile

Alberto Olivares

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Transición energética e identidad cultural. El caso de los proyectos de energías renovables en lugares sagrados indígenas de Chile*

Energy Transition and Cultural Identity. The Case of Renewable Energy Projects in Sacred Indigenous Sites in Chile

Alberto Olivares**

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo analizar los conflictos que surgen de la implantación de las energías renovables -como parte de la estrategia de mitigación del cambio climático de los países-, y su ubicación en lugares sagrados de los pueblos indígenas. Desde una perspectiva metodológica, se lleva a cabo una investigación de tipo cualitativo, utilizando las técnicas habituales de las ciencias jurídicas; entre ellas, la revisión crítica de los estudios doctrinarios existentes, el análisis de los regímenes jurídicos aplicables a la cuestión o el examen de jurisprudencia relevante.

El estudio comienza con la revisión de algunos aspectos relevantes de la lucha contra el cambio climático, la transición energética y el rol clave que tienen las energías renovables en el cumplimiento de los objetivos climáticos. A continuación, se analiza la identidad cultural y su relación con los lugares sagrados de los pueblos indígenas y los objetivos climáticos de los países. Por otra parte, se abordan algunos conflictos que han surgido en Chile a raíz de los impactos significativos que los proyectos de energías renovables puedan tener en espacios sagrados de los pueblos indígenas.

A modo de conclusión, se realizan algunas propuestas para compatibilizar el deber de los países de implementar una transición energética que conduzca a la neutralidad climática con la necesaria protección de los pueblos indígenas y su identidad cultural.

Palabras clave: Identidad cultural; comunidades indígenas; transición energética; energías renovables.

Abstract

This paper aims to analyse the conflicts arising from the implementation of renewable energies - as part of the countries' climate change mitigation strategy - and their location in sacred sites of indigenous peoples. From a methodological perspective, qualitative research is carried out using the usual techniques of the legal sciences, including a critical review of existing doctrinal studies, an analysis of the legal regimes applicable to the issue, and an examination of relevant jurisprudence.

* Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación FONDECYT, N° 1210706, Proyectos de inversión en nuevas energías renovables y sus efectos sobre las comunidades indígenas: estudio de la nueva institucionalidad ambiental y sus brechas en perspectiva de justicia ambiental, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) de Chile (IP: Juan Jorge Faundes).

** Doctor en Derecho. Profesor contratado doctor de la Universidad Internacional de La Rioja (España). Investigador principal del Grupo de Investigación Derecho, Sostenibilidad, Políticas Públicas y Nuevas Tecnologías (DESONT).
E-mail: albertopatricio.olivares@unir.net. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3294-4658>

The study begins with a review of some relevant aspects of the fight against climate change, the energy transition and the key role of renewable energies in meeting climate objectives. This is followed by an analysis of cultural identity and its relationship with indigenous peoples' sacred sites and countries' climate goals. It also discusses some of the conflicts that have arisen in Chile as a result of the significant impacts that renewable energy projects may have on indigenous peoples' sacred spaces.

In conclusion, some proposals are made to reconcile the duty of countries to implement an energy transition that leads to climate neutrality with the necessary protection of indigenous peoples and their cultural identity.

Keywords: cultural identity; indigenous communities; energy transition; renewable energy.

1 Introducción

La lucha contra el cambio climático ha centrado la agenda ambiental en los últimos años. La necesidad de mantener el aumento de temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, para reducir considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático¹, ha llevado a los países a generar diversas estrategias y líneas de acción para luchar contra el calentamiento global. Para conseguir que los Estados, las empresas y las comunidades locales se sumen a la Acción por el Clima, la Comunidad Internacional ha centrado su discurso en que la lucha contra el cambio climático representa una oportunidad de crecimiento económico y de negocios, que permitirá a los países avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible, al mismo tiempo que se implementan estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático.

El sector donde se han concentrado los esfuerzos de mitigación del cambio climático es el energético; más del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero provienen de actividades relacionadas con el suministro y consumo de energía². De esta forma, la descarbonización de la industria energética constituye la principal estrategia de mitigación de los gases de efecto invernadero (GEI)³. Este proceso de transformación del modelo energético dependiente de los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural) a otro centrado en las energías renovables, es conocido como transición energética⁴.

La transición energética es esencial para cumplir con el principal objetivo climático que se ha impuesto la Comunidad Internacional, de lograr la neutralidad climática en 2050⁵. De esta forma, el objetivo principal de la transición energética es el reemplazo progresivo de los combustibles fósiles por fuentes energéticas limpias, de bajas emisiones de gases de efecto invernadero. En este contexto, el desarrollo de las energías renovables es una de las principales medidas para la mitigación del cambio climático, a nivel global. Son fuentes de energía limpia, que utilizan recursos naturales neutros en emisiones de CO₂ (el viento, el sol), para la generación de electricidad. Como consecuencia, la electricidad producida con energías limpias, pasa a

¹ Objetivo climático establecido por el Acuerdo de París, art. 2.1. Disponible en: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf. Acceso en: 05 de octubre de 2024.

² Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2021). *Climate Change 2021. The Physical Science Basis*. Disponible en https://report.ipcc.ch/ar6/wg1/IPCC_AR6_WGI_FullReport.pdf. Acceso en: 05 de octubre de 2024.

³ La actividad energética no está relacionada únicamente con la generación de electricidad, sino que hace referencia también a todas aquellas actividades que utilizan alguna fuente energética en sus procesos productivos. Por ejemplo, las diversas industrias, especialmente las que tienen un uso intensivo de calor, el transporte o los sistemas de calefacción.

⁴ No es la única transición energética que hemos vivido, en otros periodos de la historia hemos vivido diversos procesos de transición, como en la revolución industrial, donde el actor principal fue el petróleo, o en la época post Segunda Guerra Mundial, donde el petróleo se alzó como el combustible abundante y barato que reemplazaría progresivamente al carbón.

⁵ Cuando se habla de neutralidad climática se quiere representar una situación en que las emisiones de GEI (de causa antropogénica) son menores a la capacidad de absorción de las mismas por el planeta.

posicionarse como el principal recurso energético de la transición energética que nos guiará a la neutralidad climática en 2050.

La transición hacia un modelo energético neutro en emisiones de carbono, ha obligado a los países a incentivar el desarrollo de las energías renovables, para sustituir de manera progresiva a los combustibles fósiles, avanzando en la electrificación del consumo energético. Además, las energías renovables son apoyadas por un conjunto de infraestructuras complementarias, que ayudan a dotar de fiabilidad a los sistemas energéticos, solventando la intermitencia de las fuentes renovables. Entre estas, las baterías almacenamiento, los electrolizadores para la producción de hidrógeno verde, o los gases renovables.

Todo ello está dando lugar a un despliegue masivo de proyectos de energía renovable e híbridos (parques de energía renovables e infraestructuras de hidrógeno verde o almacenamiento), que están compitiendo en el uso del territorio con otras actividades humanas, como la protección de los espacios de interés ecológico, la agricultura, la ganadería, la pesca, el turismo, o la protección de los derechos culturales de los pueblos indígenas. La principal respuesta a estos nuevos conflictos generados por el desarrollo de energías renovables que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la industria energética, está siendo la promoción de la coexistencia en el territorio con las otras actividades humanas⁶.

Ello es especialmente relevante en el caso de actividades que forman parte de las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, como sucede con las energías renovables. La crisis climática se ha tomado la agenda ambiental de la Comunidad Internacional, y los esfuerzos normativos están enfocados en la compatibilidad de las diversas actividades realizadas en el territorio, especialmente de la protección del medio ambiente, de la biodiversidad o del patrimonio cultural, con las actividades económicas que se desarrollan como parte de las estrategias de mitigación o adaptación al cambio climático.

Uno de los conflictos que han nacido con el desarrollo de las energías renovables, es la posible coexistencia con lugares sagrados para los pueblos indígenas. En un contexto de urgencia climática, ha existido una tendencia a promover normativamente la conciliación de la actividad energética renovable con todas las demás actividades humanas, incluidas las de protección, por la necesidad de conseguir la neutralidad climática en 2050. En este contexto, se analizará si es posible la conciliación de la industria de energías renovables, esencial para conseguir los objetivos climáticos, con la protección de los lugares sagrados para los pueblos indígenas, y las reglas que deben guiar esta compatibilidad. El estudio se centrará en los lugares sagrados naturales, y se realiza desde la revisión de la realidad chilena en la materia.

2 Cambio climático y transición energética

El cambio climático es una de las dos grandes crisis ambientales de nuestra época; la otra es la pérdida de biodiversidad⁷. En este contexto, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1992, de Río de Janeiro, adoptó dos instrumentos internacionales esenciales para darles respuesta, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB). Ambas crisis ambientales que están directamente conectadas; el cambio climático es una de las principales causas de la pérdida de biodiversidad, y la pérdida de biodiversidad reduce la capacidad natural del planeta de absorber los gases de efecto invernadero (GEI), agravando el cambio climático⁸.

⁶ Sobre esta idea, véase la Comunicación de la Comisión Europea «Plan REPower EU», COM/2022/108 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:108:FIN>. Acceso en: 10 de octubre de 2024.

⁷ PARLAMENTO EUROPEO (2020). *Pérdida de biodiversidad: ¿Por qué es una preocupación y cuáles son sus causas?* 2020; INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2021. The Physical Science Basis*. 2021.

⁸ NACIONES UNIDAS. *Cinco claves para entender la cumbre mundial de biodiversidad COP16 que se celebra en Colombia*. 2024; MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO DE ESPAÑA (MITERD). *Biodiversidad y cambio climático*, s.f.-A.

Las crisis ambientales son simultáneas y no pueden ser tratadas por separado⁹. Ello ha obligado a la Comunidad Internacional a abordarlas con un enfoque integrado, promoviendo estrategias y medidas que ofrezcan soluciones conjuntas, o al menos que no se perjudiquen mutuamente. En este sentido, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha advertido que las medidas que se adopten para la mitigación del cambio climático no deben afectar de manera significativa el medio ambiente y la biodiversidad¹⁰.

El sistema jurídico internacional de la biodiversidad, encabezado por el CDB¹¹, promueve la conservación de la diversidad biológica, su uso sostenible y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. En este sentido, en la Conferencia de las Partes del CDB de 2022 (COP15), celebrada en Montreal, se adoptó el Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica que, entre otros acuerdos, contempla la protección del 30% del planeta para 2030. De esta forma, un tercio del espacio terrestre y marino deberá estar bajo alguno de los diversos mecanismos de protección existentes. Asimismo, los Estados deberán adoptar medidas para mantener, mejorar y restaurar los ecosistemas. Si bien, se está avanzando en nuevas tecnologías que ayuden en esta tarea, los espacios protegidos y las soluciones basadas en la naturaleza constituyen las principales estrategias en esta materia.

En cambio, el desarrollo tecnológico se ha centrado principalmente en la mitigación del cambio climático. Ello ha incentivado a gran parte de los países a adoptar estrategias que involucran nuevas tecnologías climáticas, como es el caso de Chile, que fue uno de los primeros países latinoamericanos en apostar seriamente por las energías renovables. En este sentido, debe reconocerse la labor de la Unión Europea (UE) -líder mundial en I+D+i aplicada a las tecnologías relacionadas con el clima-, que ha centrado sus esfuerzos en mostrar a los Estados miembros las oportunidades de crecimiento sostenible que entrega la Acción por el Clima.

Así, la necesidad de adoptar un modelo político, económico, social y ambiental sostenible, que avance hacia la neutralidad climática en el horizonte 2050, y que sustituya progresivamente el modelo centrado en las energías fósiles (carbón, petróleo y gas natural), es promovida por la UE como una oportunidad de nuevos negocios asociados a tecnologías que permitirán a los Estados miembros cumplir con los compromisos climáticos y de biodiversidad, sin renunciar a un crecimiento económico sostenible con altos estándares de bienestar humano, transformando a la UE en una sociedad equitativa y próspera¹². En el centro de dicha estrategia están las energías renovables y las tecnologías asociadas (almacenamiento, combustibles renovables, redes inteligentes, etc.).

La política climática global se ha desplegado desde dos estrategias principales: la mitigación y la adaptación. La adaptación al cambio climático hace referencia a los “ajustes en los sistemas ecológicos, sociales y económicos en respuesta a estímulos climáticos reales o previstos y sus efectos o impactos”¹³. Su objetivo es “limitar los riesgos del cambio climático, reduciendo nuestras vulnerabilidades”¹⁴.

En cambio, con la estrategia de mitigación se busca reducir o prevenir las emisiones netas de GEI a la atmósfera¹⁵. La mitigación del cambio climático puede realizarse con acciones enfocadas en soluciones ba-

⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*. COM (2021) 550 final, de 14 de julio de 2021

¹⁰ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2021. The Physical Science Basis*. 2021.

¹¹ Además del CDB, integran el sistema jurídico internacional diversos instrumentos, como el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, de 2000, y el Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, de 2010.

¹² COMISIÓN EUROPEA. *El Pacto Verde Europeo*. 2019. COM (2019) 640 final.

¹³ NACIONES UNIDAS. *¿Qué significa adaptación al cambio climático y resiliencia al clima?* s.f.-A.

¹⁴ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO DE ESPAÑA (MITERD). *¿Qué es la adaptación al cambio climático?* 2024.

¹⁵ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO DE ESPAÑA (MITERD). *¿Qué es la adaptación al cambio climático?* 2024.

sadas en la naturaleza, como la reforestación o la conservación de ecosistemas que son almacenes naturales de GEI, como las praderas marinas o los bosques. Una característica fundamental de las soluciones basadas en la naturaleza es que contribuyen al mismo tiempo a la mitigación y a la adaptación, así, por ejemplo, la restauración de un manglar permite recuperar un ecosistema que es sumidero de GEI, al mismo tiempo que opera como defensa natural de las inundaciones a las comunidades costeras.

No obstante, las principales estrategias de mitigación están relacionadas fundamentalmente con dos líneas de acción: i) el establecimiento de obligaciones o incentivos para la reducción de emisiones, como los regímenes de comercio de derechos de emisión, las estrategias de ahorro y eficiencia energética, o el cambio de los hábitos de consumo de las personas, y; ii) el desarrollo de tecnologías que permiten reducir las emisiones de GEI, como es el caso las energías renovables, los coches eléctricos o los combustibles renovables¹⁶. Es aquí donde los Estados y las empresas han visto las principales oportunidades de crecimiento económico relacionado con la Acción por el Clima, y también las comunidades locales, con nuevos empleos de calidad y cadenas de valor que activan sectores relacionados.

En una primera delimitación, el presente estudio se centra en las energías renovables. El reemplazo progresivo de los combustibles fósiles por las energías renovables es, hasta ahora, la principal estrategia de mitigación del cambio climático. En este sentido, hemos dicho que el modelo energética centrado en combustibles fósiles produce el 70% de los gases de efecto invernadero¹⁷; ello justifica que la Comunidad Internacional haya centrado la acción climática en la transición energética; proceso de transformación hacia un modelo energético neutro en emisiones de carbono, que se está llevando a cabo. La descarbonización del sector energético -y más general, la descarbonización de la Economía-, ha pasado a ser un reto global que incluye profundas transformaciones técnicas y económicas en la producción, el abastecimiento y el consumo de energía, con el objetivo de minimizar el impacto climático y ambiental de la industria energética¹⁸.

El objetivo de la transición energética es que las economías de los países sean climáticamente neutras en 2050. Fue planteado por primera vez por la Unión Europea en la Comunicación de la Comisión «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra», de 2018¹⁹. A continuación, el Pacto Verde Europeo, de 2019, estableció una hoja de ruta para conseguir el compromiso de neutralidad climática en 2050²⁰; y la Ley Europea del Clima (Reglamento (UE) 2021/1119), de 2021, le da naturaleza de objetivo jurídicamente vinculante para la UE y los Estados miembros²¹.

A nivel global, en 2020, el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, hacía un llamamiento a la Comunidad Internacional para construir una «coalición mundial en pro de la neutralidad en carbono en 2050»²², siguiendo los pasos de la UE y de países como Reino Unido, Japón y otros que también habían asumido el compromiso de neutralidad climática en 2050. Dicho compromiso fue adquirido por la 28ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, celebrada en Dubái en 2023.

¹⁶ OLIVARES, Alberto. La adaptación normativa al cambio climático. El caso de la coexistencia de la eólica marina y la protección de la biodiversidad. Olivares, A. (Coord.). *Derecho y economía azul. Desafíos para su implementación*. Cizur Menor: Aranzadi, 216-217, 2023.

¹⁷ Véase nota 4.

¹⁸ GITELMAN, Lazar and KOZHEVNIKOV, Mikhail. New Approaches to the concept of Energy Transition in the Times of Energy Crisis. *Sustainability*, v.15. n. 6, p. 1.

¹⁹ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra», COM (2018) 773 final, 28.11.2018.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA. *El Pacto Verde Europeo. 2019*. COM (2019) 640 final.

²¹ Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

²² SECRETARÍA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Neutralidad en carbono para 2050: la misión mundial más urgente*. 11/12/2020.

3 Las energías renovables

3.1 Las energías renovables en el nuevo modelo energético neutro en emisiones de carbono

Como hemos señalado, la lucha contra el cambio climático se despliega principalmente a través de un conjunto de medidas que integran las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático. En este contexto, las energías renovables se posicionan como la principal línea de acción para la mitigación de los gases de efecto invernadero, ya que permiten reducir el consumo de combustibles fósiles, descarbonizando la industria energética. Por tanto, son esenciales para lograr el objetivo de neutralidad climática en 2050.

Es cierto que estamos en un periodo de incertidumbre, de la mano de la guerra de Rusia y Ucrania, y las medidas que ha ido adoptando en la materia el actual Gobierno de Estados Unidos, que hacen prever una fuerte desinversión en energías renovables y un nuevo impulso al petróleo y al gas natural en la agenda estadounidense. No obstante, si se quiere cumplir con el compromiso de «mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático» adoptado en el Acuerdo de París²³, de 2015, los países no podrán reducir el ritmo de implantación de las energías renovables, a pesar de las políticas hostiles a esta industria.

En este sentido, la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) ha señalado que, para conseguir el objetivo de conseguir el objetivo de mantener el aumento de temperatura media mundial por debajo de 1,5 °C respecto de los niveles preindustriales en 2030, se debe triplicar la capacidad instalada de energías renovables, para situarse en 11,2 teravatios (TW) de capacidad instalada²⁴. Por su parte, la Agencia Internacional de Energía señala que para alcanzar las emisiones netas cero en 2050, se requiere una inversión anual en energías limpias de aquí a 2030 de 4 mil millones de dólares²⁵.

El nuevo modelo energético neutro en emisiones de carbono se centra en la electrificación del consumo energético. En consecuencia, la electricidad se está posicionando como el recurso energético prioritario, que debe ser generado con energías renovables. No obstante, no todo el consumo energético se ha podido electrificar. En 2020 la electricidad representó el 22% del consumo total de energía final a nivel global, para 2030 se proyecta que se sitúe en el 29%, y en 2050 el 51%²⁶. Como puede verse, hoy la electricidad representa solo un cuarto del consumo total de energía a nivel global, y los combustibles fósiles, por tanto, siguen teniendo un rol fundamental en el modelo energético mundial.

La electrificación directa está siendo especialmente difícil en muchas actividades, por motivos técnicos o económicos, como es el caso de la industria de alta temperatura o el transporte aéreo, marítimo o terrestre de carga, entre otros, que siguen siendo dependientes de los hidrocarburos. Para todos estos casos, se está incentivando la electrificación indirecta, donde la electricidad pasa a ser un vector energético intermedio que puede transformarse posteriormente en energía útil, como sucede con el hidrógeno verde, que puede ser utilizado en los sectores e industrias basadas en los hidrocarburos, antes referidos²⁷. Así, en la electrificación indirecta las energías renovables también están jugando un rol esencial.

²³ Artículo 2.1.a).

²⁴ INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *World Energy Transitions Outlook 2024. 1.5° C Pathway*. Abu Dhabi: IRENA. 2024, p. 15.

²⁵ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*. Paris: IEA. 2021.

²⁶ INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *Innovation landscape for smart electrification: Decarbonising end-use sectors with renewable power*. Abu Dhabi: IRENA. 2023, p. 24.

²⁷ INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *World Energy Transitions Outlook 2024. 1.5° C Pathway*. Abu Dhabi: IRENA. 2024, p. 80.

3.2 Las energías renovables en la UE

Cuando se habla de energías renovables, debe hacerse referencia al rol de la UE como impulsor de esta fuente energética a nivel global. Los primeros incentivos a esta tecnología los encontramos en los años 90 -del siglo pasado-, donde la Comisión elaboró diversos instrumentos de *soft law* para promover su desarrollo, por tratarse de fuentes energéticas de naturaleza autóctona, que pueden contribuir no solamente en la descarbonización del sector, sino que también a reducir la dependencia de las importaciones energéticas, aumentando la seguridad de suministro.

Las energías renovables son fundamentales no solo para conseguir el objetivo de neutralidad climática en 2050, sino que también para la seguridad energética de países no productores de hidrocarburos. De este modo, la estrategia de energías renovables de la UE no solo busca posicionar a Europa como promotor global de la descarbonización de la matriz energética, sino que también con la necesidad de explotar sus recursos energéticos, el viento y el sol, a falta de reservas de hidrocarburos. La principal estrategia adoptada para reducir la dependencia de los combustibles fósiles y, por ende, de los países poseedores de estos recursos, ha sido el desarrollo de las energías renovables.

En este contexto, la apuesta de la UE por las energías renovables debe ser enfocada desde una doble dimensión: estrategia principal para conseguir la neutralidad climática en 2050 y seguridad de sus sistemas energéticos. A partir de esta idea, la UE ha venido impulsando en los últimos 30 años un modelo energético centrado en las energías renovables, destinando importantes recursos en la I+D+i para conseguir que sean fuentes fiables y competitivas, y promoviendo estas tecnologías climáticas para exportarlas a terceros países.

Sin ánimo de extendernos en el estudio de la estrategia de energías renovables, donde puede encontrarse una amplia referencia dogmática²⁸, entregaremos algunas ideas del último plan de acción europeo, REPowerEU²⁹, de 2022, que contiene la respuesta de la Comisión Europea a la grave crisis energética generada con la invasión de Rusia a Ucrania. Se articula en torno a 4 paquetes de medidas: i) ahorro de energía; ii) diversificación de las importaciones energéticas de gas natural, gas natural licuado e hidrógeno; iii) sustituir los combustibles fósiles y acelerar la transición hacia una energía limpia en Europa, y; iv) inversión inteligente.

Enfocándonos en las energías renovables, el Plan establece las siguientes acciones: la promoción de las energías renovables, aumentando hasta 45% el objetivo de energías renovables en 2030, con una capacidad instalada de 1236 GW; y acelerar el desarrollo del hidrógeno renovable también en el horizonte 2030, produciendo 10 millones de toneladas e importando otras 10 millones de toneladas³⁰. Así, el Plan reafirma la necesidad de sustituir los combustibles fósiles con la aceleración y expansión masiva de las energías renovables en la generación de electricidad, la industria, los edificios y el transporte (p. 7). Esto significa que, la UE reconoce el rol central de las energías renovables en la electrificación directa e indirecta del consumo; remarcando la importancia de las renovables en la producción de hidrógeno, como principal recurso para la electrificación indirecta de la industria y el transporte.

Una de las principales consecuencias que está teniendo el Plan REPowerEU -desde la perspectiva de este estudio-, es que está dando lugar a un amplio despliegue de actos legislativos (directivas y reglamentos)

²⁸ Sobre esta cuestión, véase PÉREZ-BUSTAMANTE, David. *Las energías renovables en la Unión Europea: régimen jurídico*. Madrid: Dykinson, 2012; SCARLAT, Nicolae et al. Renewable energy policy framework and bioenergy contribution in the European Union – An overview from National Renewable Energy Action Plans and Progress Reports. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. v. 51: 969-986, 2015.

²⁹ COMISIÓN EUROPEA. *REPowerEU Plan*. COM (2022) 230 final, 2022.

³⁰ En este punto, debemos destacar que gran parte del interés de Chile para generar hidrógeno verde está relacionado con las exportaciones a la UE, especialmente a Alemania, país que ha sido especialmente activo en el desarrollo de hidrógeno verde en Latinoamérica. Del Guayo y Cuesta hablan de «nuevos negocios energéticos eléctrico de la transición» para referirse a la actividad comercial que surge alrededor de las tecnologías climáticas. Véase, Del Guayo, Íñigo y Cuesta, Adán. La regulación de los nuevos negocios eléctricos de la transición. *Revista española de derecho administrativo*, n. 214, pp. 11-38, 2021.

que materializan la exigencia de «acelerar y ampliar el despliegue de las energías renovables»³¹, adaptando los mercados eléctricos, la gobernanza energética y la coexistencia de las energías renovables con los espacios protegidos, entre otras reformas sistémicas que se están realizando a la actividad energética para generar un entorno regulatorio e institucional que favorezca el despliegue masivo de las energías renovables.

Entre los actos legislativos podemos mencionar el Reglamento (UE) 2022/2577, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de las energías renovables³². En él se establecieron «normas temporales de emergencia para acelerar el proceso de concesión de autorizaciones aplicable a la producción de energía procedente de fuentes de energía renovables» (artículo 1).

Dos medidas relevantes de este reglamento UE son: i) la presunción de que la planificación, construcción y explotación de centrales e instalaciones de energías renovables y su conexión a la red son interés público superior. De esta forma, los Estados miembros pueden privilegiar la instalación de estos proyectos en espacios protegidos, y; ii) acelerar el proceso de autorizaciones aplicable a la producción de energía procedente de energías renovables, reduciendo los plazos de los procedimientos.

Un segundo acto legislativo UE que debemos mencionar es la Directiva (UE) 2023/2413³³. En ella se obliga a los Estados miembros a desarrollar planes que designen zonas de aceleración renovable para uno o más tipos de tecnologías renovables. Para ello, deberá, en primer lugar, elaborar una cartografía coordinada del despliegue de las energías renovables en sus respectivos territorios (que deberá estar disponible el 31 de mayo de 2025), con el objetivo de determinar su potencial doméstico y las zonas terrestres y marítimas necesarias para la instalación de plantas de energía renovable y sus infraestructuras asociadas (evacuación y almacenamiento), necesarias para cubrir al menos sus contribuciones nacionales al objetivo global de la Unión en materia de renovables para 2030.

A continuación, se deberá presentar, a más tardar el 21 de febrero de 2026, planes que designen zonas de aceleración renovable. En estas áreas se favorecerán los usos múltiples, posibilitando que los proyectos de energías renovables sean compatibles con los usos preexistentes de dichas zonas. Este es un punto fundamental de la nueva estrategia de energías renovables que está diseñándose a partir del Plan REPowerEU, para enfrentar el nuevo escenario geopolítico instalado con la invasión de Rusia a Ucrania: el despliegue masivo de energías renovables, que debe gestionarse por medio de planes de zonas de aceleración de energías renovables que favorezcan el uso múltiple del espacio.

3.3 Las energías renovables en Chile

Chile se encuentra en una posición similar a cualquiera de los Estados miembros de la UE, no posee reservas de hidrocarburos, por lo que depende de terceros países productores. Históricamente, ha desarrollado una matriz eléctrica mayoritariamente hidráulica, aunque progresivamente, las centrales térmicas de combustibles fósiles comenzaron a tener mayor penetración en los años 90³⁴. Las grandes sequías y algunas experiencias negativas en acuerdos de suministro de gas natural con Argentina, han llevado a este país a promover la inversión en energías renovables, símbolo de la industria climática de la UE.

Desde esta perspectiva, para dicho país las energías renovables constituyen una apuesta para su seguridad energética, al mismo tiempo que la mejor opción para cumplir con los compromisos climáticos asumidos

³¹ COMISIÓN EUROPEA. *REPowerEU Plan*. COM (2022) 230 final, 2022, p. 12.

³² DOUE L 335, de 29 de diciembre de 2022.

³³ Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo. DOUE L de 31 de octubre de 2023.

³⁴ En 2005, la capacidad de generación eléctrica neta instalada estaba compuestas por 49% de hidráulica, 22% de gas natural, 18% de carbón y 10% de petróleo. Solo el 1% era de energías renovables (principalmente biomasa). COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA. *Anuario estadístico de energía 2005-2015*. Santiago: CNE, 2016.

en el marco del Acuerdo de París, de 2015. De acuerdo con Vivanco, del total de las emisiones de GEI producidas en Chile, el 75% son generadas por la actividad energética³⁵. Gran parte de estas emisiones son generadas por la relevante industria minera, y es precisamente en el territorio que concentra la mayor actividad minera -el norte del país-, donde se ha desplegado un importante polo de generación de energía solar, para ser utilizado en la descarbonización de la actividad minera.

Una de las primeras energías renovables que se buscó impulsar en Chile, es la geotermia. Como país volcánicamente activo³⁶, posee un gran potencial para generar electricidad con esta fuente energética renovable. Ello llevó al Congreso Nacional a aprobar, en diciembre de 1999, la Ley 19.657, sobre concesiones de energía geotérmica³⁷. No obstante, el alto costo de explotación y los conflictos socioambientales han limitado el interés por su explotación. Hoy, existe solo un proyecto operativo, la Central geotérmica Cerro Pabellón, de ENEL, con una capacidad operativa de 83 MW. En cambio, en torno a la energía geotérmica se ha generado un importante conflicto social, que puede ser representada en el «proyecto el Tatio»³⁸.

La primera norma que introdujo, tímidamente, incentivos a las energías renovables en general es la Ley 19.940 de 2004³⁹, llamada Ley corta I, que modificó la Ley General de Servicios Eléctricos. Entre otras medidas para promover la inversión en el sistema eléctrico nacional, se exime del pago de los peajes de transmisión y distribución a todas aquellas centrales que usen fuentes de energía renovable no convencional, menores a 9 MW; y reducción en las tarifas de forma proporcional a aquellas centrales menores a 20 MW⁴⁰.

En 2005, el Congreso Nacional aprobó la Ley 20.018, de 2005 (Ley corta II)⁴¹, que introdujo el sistema de licitaciones competitivas de contratos a largo plazo. Las empresas distribuidoras debieron comenzar a adquirir, vía subasta, bloques de potencia para plazos de hasta 15 años, para asegurar el suministro eléctrico a un precio determinado⁴². Este incentivo, propuesto para toda la generación, fue esencial para los proyectos de energías renovables, ya que la adjudicación de bloques de potencia a largo plazo facilitó su financiamiento.

Por otra parte, la Ley 20.257, de 2008⁴³, estableció el objetivo de 10% de energías renovables no convencionales (ERNC) para 2024. La Ley 20.698, de octubre de 2013⁴⁴, aumentó dicho porcentaje a 20%. Finalmente, en octubre de 2022 se presentó el proyecto de Ley que impulsa las energías renovables, pero todavía se encuentra en debate parlamentario. En este proyecto de ley se propone un objetivo de 40% de energías renovables no convencionales al 2030, entregando a los suministradores el deber de acreditar este porcentaje. Una novedad importante, es que se divide el día en 6 bloques horarios de 4 horas, y la obligación de acreditar un 30% de retiros de ERNC en cada bloque horario.

³⁵ VIVANCO FONT, Enrique. Emisiones de CO2 en Chile. Generación a nivel regional y principales fuentes emisoras. *Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca Nacional de Chile*. 2024.

³⁶ Chile es el segundo país con mayor número de volcanes en el planeta. Sobre este tema, véase, SERVICIO NACIONAL DE GEOLOGÍA Y MINERÍA. Chile, territorio volcánico. Santiago: SERNAGEOMIN, 2018.

³⁷ Publicado en el Diario Oficial de 07 de enero de 2000.

³⁸ Sobre este caso, véase: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe N° 35/20. Petición 393-08. Informe de Admisibilidad. Comunidades Indígenas Campesinas Turísticas y Medio Ambiente de los Geisers del Tatio, Chile*. OEA, 2020.

³⁹ Ley N° 19.940, de 12 de marzo de 2004, que regula sistemas de transporte de energía eléctrica, establece un nuevo régimen de tarifas para sistemas eléctricos medianos e introduce las adecuaciones que indica a la Ley General de Servicios Eléctricos, Diario Oficial de Chile, 13/03/2004.

⁴⁰ Asimismo, la Ley corta I declaró servicio público la actividad de transporte; introdujo los sistemas eléctricos medianos y régimen de precios especial para ellos, creó el relevante Panel de Expertos del sistema eléctrico; e introduce el régimen de acceso abierto para el sistema de transporte. Sobre esta cuestión, PAVEZ, Mario. Ley corta I, II y de ERNC. *ELO383. Seminario de Electrónica Industrial*. S.f.

⁴¹ Ley N° 20.018, de 9 de mayo de 2005, que modifica el marco normativo del sector eléctrico, Diario Oficial de Chile, 19/05/2005.

⁴² PAVEZ, Mario. Ley corta I, II y de ERNC. *ELO383. Seminario de Electrónica Industrial*. S.f.

⁴³ Ley 20.257, que introduce modificaciones a la Ley General de Servicios Eléctricos respecto de la generación de energía eléctrica con fuentes de energías renovables no convencionales. Diario Oficial de 01 de abril de 2008.

⁴⁴ Ley 20.698, que propicia la ampliación de la matriz energética, mediante fuentes renovables no convencionales. Diario Oficial de 22 de octubre de 2013.

Junto a este marco normativo de incentivo para las energías renovables, en Chile se han ido desarrollando diversos instrumentos de *soft law* y normas jurídicas para el impulso a tecnologías que complementan a las energías renovables. Entre ellos, la «Estrategia Climática de Largo Plazo. Camino a la carbono neutralidad y resiliencia a más tardar al 2050»⁴⁵. Este documento aborda de manera integrada las contribuciones sectoriales a la neutralidad climática en el horizonte 2050

Asimismo, la Planificación Energética de Largo Plazo (PELP) 2022-2060⁴⁶, que establece la necesidad de avanzar en la electrificación directa y no directa en sectores como industria y minería, transporte. De esta forma, se podrá avanzar en el consumo de electricidad, desde el 25% actual de la totalidad de los usos energéticos a una banda de 50% a 75% en 2050.

Además, el Plan de Acción Hidrógeno Verde 2023-2030⁴⁷, presenta una serie de medidas orientadas al impulso a la I+D+i, el fortalecimiento y desarrollo del capital humano, los mecanismos económicos y financieros de impulso a la industria, la simplificación del régimen de autorizaciones, la compatibilidad e inserción territorial de los proyectos, y la apertura de mercados internacionales. De esta forma, el Plan proyecta un escenario para 2050 donde el hidrógeno verde tenga un peso de entre el 16% y el 17% del consumo energético nacional⁴⁸.

De esta forma, con todas las medidas implementadas y la planificación a largo plazo para las energías renovables y el hidrógeno verde, Chile se ha posicionado como uno de los países con mayor penetración de las energías renovables de Latinoamérica, y con perspectivas favorables para la neutralidad climática en 2050. En 2022, el consumo final de energía estaba encabezado por los combustibles fósiles (64%), seguido de la electricidad (22%) y la biomasa (14%). Si bien, la electricidad tiene todavía un peso menor en el consumo energético final, la descarbonización de la industria eléctrica sí ha sido relevante. En 2024, la capacidad instalada total es de 35,8 GW, de los cuales 10,5 GW corresponden a energía solar y 5 GW a la eólica (además, 7,3 GW corresponden a energía hidroeléctrica). En el escenario 2050, se proyecta que el consumo final de energía provenga en un 42% de la electricidad, el 16% del hidrógeno verde y el 5% biomasa; los combustibles fósiles se reducirían al 36%. Centrándonos en la electricidad, el 100% será cero emisiones y al menos el 80% provendrá de las energías renovables⁴⁹.

Como se puede apreciar, el sistema de incentivos regulatorios de Chile ha permitido que hoy las energías renovables sean el 43% de su matriz eléctrica, y sube al 50% si incluimos a la hidroelectricidad. Y la planificación a 2050, proyecta un escenario todavía más favorable, con un aumento sostenido de las energías renovables, que aumentará progresivamente la electrificación (directa e indirecta) del consumo energético, facilitando el cumplimiento del objetivo de carbono neutralidad en 2050.

Por otra parte, el Plan de Acción del Hidrógeno Verde 2023-2030 promueve la apertura de mercados internacionales (p. 196). De esta forma, Chile lleva algunos años con países como Alemania o Japón, en proyectos de hidrógeno verde. De esta forma, ha trabajado fuertemente en crear un entorno favorable a la inversión en proyectos y la exportación de hidrógeno verde y derivados, como parte de su modelo de negocios de este gas renovable.

Todas estas oportunidades de negocios en torno a las energías renovables, sumadas al fuerte impulso que ha recibido la solar con la gran minería del norte del país, están dando vida a un importante aumento del territorio utilizado para instalar proyectos de energías renovables. Ello está generando cada vez más

⁴⁵ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Estrategia Climática de Largo Plazo. Camino a la carbono neutralidad y resiliencia a más tardar al 2050*. 2021

⁴⁶ MINISTERIO DE ENERGÍA. *Planificación Energética de Largo Plazo. Proyectando juntos el futuro energético de Chile. Informe Final*. 11 de diciembre de 2024.

⁴⁷ MINISTERIO DE ENERGÍA. *Plan de Acción Hidrógeno Verde 2023-2030*. Abril de 2024.

⁴⁸ MINISTERIO DE ENERGÍA. *Plan de Acción Hidrógeno Verde 2023-2030*. Abril de 2024, p. 21.

⁴⁹ MINISTERIO DE ENERGÍA. *Plan de Acción Hidrógeno Verde 2023-2030*, abril de 2024; COORDINADOR ELÉCTRICO NACIONAL. *Informe Mensual*, Agosto 2024.

rechazo social de los proyectos, por parte de las comunidades locales e indígenas. La coexistencia con otras actividades en el territorio está siendo especialmente compleja, lo que ha derivado en la judicialización de los proyectos de energías renovables. De acuerdo con el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), a mayo de 2023 había 65 proyectos de inversión judicializados, de los cuales 20 eran de energía (le siguen, 12 del sector inmobiliario, 11 de infraestructuras y 7 de pesca y acuiculturas). El mismo informe expresa que desde el 2014 los sectores con mayor cantidad de proyectos impugnados en tribunales son generación y transmisión de energía (27%) y minería 15%⁵⁰.

El uso del territorio está dando lugar a los mayores conflictos entre las comunidades locales e indígenas y los proyectos de energías renovables e infraestructuras asociadas (redes, almacenamiento, electrolizadores, entre otros). Primero, fue el uso del territorio por los proyectos hidroeléctricos a lo largo de todo el territorio nacional, y desde los inicios del presente siglo se han sumado los proyectos geotérmicos, eólicos y solares.

En un primer momento, la hidráulica era tolerada por las comunidades locales por dos motivos principales; por una parte, el escaso desarrollo del régimen jurídico de protección del medio ambiente en el momento en que se desarrolló la primera generación de energía hidroeléctrica -la primera ley general de protección ambiental es de 1994⁵¹-, y por otra, la relevancia que se le dio al desarrollo de esta fuente en la seguridad energética y el crecimiento económico del país⁵². En una segunda etapa -la actual-, las comunidades locales han sido dotadas de un marco institucional y garantías jurisdiccionales⁵³, que les han permitido tener una mayor capacidad para litigar contra los nuevos proyectos hidroeléctricos y las ERNC, que ha llevado a un proceso de judicialización en torno a la industria de las energías renovables.

Un caso emblemático fue el de HidroAysén, un megaproyecto de cinco centrales que se construirían sobre el río Baker (2 de ellas) y el río Pascua (las otras 3), en la región Aysén, en plena Patagonia chilena, con una inversión de 3.200 millones de dólares. La capacidad instalada sería de 2.75 GW, conectados al sistema eléctrico a través de una carretera eléctrica que recorrería 3 regiones australes, muy ricas en biodiversidad⁵⁴. El proyecto tuvo una fuerte oposición social a nivel nacional, que llevó a una dura batalla judicial y política. Si bien, la Corte Suprema rechazó las acciones de protección interpuestas por diversas organizaciones sociales y ambientales⁵⁵, dando vía libre al proyecto, el Comité de Ministros decidió rechazarlo en 2014, por la alta conflictividad social⁵⁶.

En cuanto a las energías renovables, el primer parque eólico en Chile entró en operaciones en 2001, en Aysén, con 3 aerogeneradores y una capacidad de 2 MW. Se conectó al sistema eléctrico de la región de Aysén⁵⁷, que es uno de los dos sistemas medianos (autónomos) del extremo sur de Chile. En cambio, el primer parque eólico conectado al entonces denominado sistema interconectado central, entró en operaciones en 2007 en la región de Coquimbo, con 18 MW de potencia. En energía solar fotovoltaica, la primera planta de gran escala entró en funcionamiento en 2012, en la región de Antofagasta (desierto de Atacama)⁵⁸, con una potencia de 1 MW que suministra electricidad a la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO)⁵⁹.

⁵⁰ PIZZOLEO, Javiera. Casi 20 proyectos de energía y minería se encuentran impugnados vía judicial. *Reporte Minero & Energético*, 19/06/2023.

⁵¹ Ley 19300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, de 1994.

⁵² ROMERO, Hugo. Ecología política y represas: elementos para el análisis del Proyecto HidroAysén en la Patagonia chilena. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 57, p. 164, 2014.

⁵³ Sobre esta temática, véase, OLIVARES, Alberto. El nuevo marco institucional ambiental en Chile. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. v. 1., n. 1, pp. 1-20, 2010

⁵⁴ ROMERO, Hugo. Ecología política y represas: elementos para el análisis del Proyecto HidroAysén en la Patagonia chilena. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 57, p. 169, 2014.

⁵⁵ En el Derecho constitucional chileno, la acción (o recurso) de protección es la denominación que la Constitución ha entregado a la que a nivel comparado es la acción de amparo de derechos fundamentales.

⁵⁶ REDACCIÓN BBC MUNDO. Gobierno de Chile rechaza el polémico proyecto HidroAysén. *BBC Mundo*, 10/06/2014.

⁵⁷ MINISTERIO DE ENERGÍA. *El desarrollo de la energía eólica en Chile. Aprende con Energía*, s.f.

⁵⁸ DEUTSCHE GASELSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ) Y MINISTERIO DE ENERGÍA DE CHILE. *Experiencias de plantas solares en Chile en operación y conectadas a la red. Análisis y diagnóstico*. Bonn: GIZ, 2014.

⁵⁹ De esta forma, la energía solar del norte del país sirve principalmente para descarbonizar la actividad minera del cobre.

Como vemos, la industria renovable en Chile comienza a instalarse en la primera década de los años 2000, y pronto comenzarían a presentarse las primeras acciones constitucionales y judiciales en contra de proyectos, por motivos ambientales y de afectación a comunidades locales e indígenas. Una primera acción de protección (amparo en terminología de Derecho comparado) logró paralizar el primer mega proyecto de energía eólica, que pretendía instalarse, con 56 aerogeneradores, en un espacio con zonas vulnerables y protegidas de la Isla de Chiloé. El proyecto había obtenido la calificación ambiental favorable de la Comisión de Evaluación Ambiental, que aprobaba una declaración ambiental (concebida para proyectos menores), y la Corte Suprema, en la causa rol N° 10.090-2011, acogió la acción constitucional presentada por asociaciones ambientales y comunidades indígenas, reconociendo que el proyecto debía ser objeto un estudio de impacto ambiental, instrumento establecido para los grandes proyectos, y que contempla un procedimiento de participación ciudadana y consulta a los pueblos indígenas que no se habían realizado⁶⁰.

Con este precedente, se produjo una agudización en la judicialización de los proyectos de energías renovables e infraestructuras asociadas, y de la actividad energética en general, en Chile, paralizando proyectos que, desde la perspectiva climática, son una importante solución para la descarbonización de la industria energética, y con ello, para el cumplimiento del objetivo de neutralidad climática en 2050. No obstante, desde la dimensión ambiental, los tribunales superiores han señalado en diversas ocasiones que muchos proyectos no cumplen con los estándares ambientales, incluidos la participación ambiental y la consulta indígena. De esta forma, la judicialización de los proyectos ha pasado a ser un problema importante para el sector.

Centrándonos en el objeto de estudio, una parte importante de los conflictos se han generado por problemáticas que afectan a los pueblos indígenas, relacionadas -entre otros temas- con la instalación en territorio indígena de nuevos proyectos de energías renovables, infraestructura de redes y la explotación de los recursos minerales necesarios para las nuevas tecnologías climáticas, como el litio. Abordaremos esta cuestión en los siguientes apartados.

4 La identidad cultural y los sitios sagrados

4.1 La identidad cultural

Si analizamos los conceptos identidad y cultura por separado⁶¹, veremos que hacen referencia a una idea común que expresa un conjunto de rasgos propios, referidos a modos de vida, costumbres, creencias y conocimientos, de un individuo o un grupo determinado que lo caracterizan y distinguen frente a los demás⁶². En este sentido, la identidad cultural es definida por la Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales, de 2007, como el «conjunto de referencias culturales por el cual una persona, individual o colectivamente se define, se constituye, comunica y entiende ser reconocida en su dignidad»⁶³.

Por tanto, la identidad cultural tiene su fundamento último en la dignidad humana; esta idea es reconocida también en el preámbulo de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Edu-

⁶⁰ FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN. Corte Suprema y medio ambiente: casos para el análisis. Ideas & Propuestas, n. 107, 2012.

⁶¹ Según la RAE, identidad es el «conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracteriza frente a los demás»; y, de acuerdo con el preámbulo de la Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural, de 2001, la cultura es un «conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias».

⁶² OLIVARES, Alberto. El derecho a la identidad cultural. Aguilar, Gonzalo (Coord.). *Nuevos derechos para una nueva Constitución*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, p. 175.

⁶³ Artículo 2.b.

cación, la Ciencia y la Cultura, de 1945⁶⁴. Como consecuencia de ello, la identidad cultural comienza a ser recogido por diversos instrumentos del Sistema Jurídico Internacional de los Derechos Humanos, que van configurando progresivamente un contenido amplio del derecho a la identidad cultural. En este contexto, la identidad cultural, en cuanto atributo de las personas, agrupaciones de personas o pueblos, conlleva un derecho de reconocimiento, promoción y protección del conjunto de referencias culturales que definen y distinguen a estos⁶⁵.

El fundamento del derecho a la identidad cultural lo encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)⁶⁶, que en el artículo 27 señala:

- «1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora».

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) señala que los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a participar de la vida cultural, disfrutar de los beneficios del progreso científico y beneficiarse de la protección de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora⁶⁷. Finalmente, refuerza esta idea el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁶⁸, que en el art. 27 expresa: «En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma».

Desde esta perspectiva, en un primer momento de su evolución, el derecho a la identidad cultural fue contemplado como una dimensión particular de los derechos culturales, recogida en la DUDH, el PIDESC y el PIDCP. Sin embargo, esta configuración inicial del derecho a la identidad cultural ha ido evolucionando de la mano de la protección de los derechos colectivos minoritarios de la sociedad, que ha sido analizado cada vez con mayor intensidad por Naciones Unidas⁶⁹. En este contexto, la identidad cultural pasa a formar parte del desarrollo de los derechos de los indígenas y el respeto a la identidad de los pueblos⁷⁰.

Así, el derecho a la identidad cultural posee una doble dimensión: i) como derecho que es parte de los derechos culturales, que son derechos humanos de segunda generación (derechos económicos, sociales y culturales), que se desarrollan a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el PIDESC. Como derechos culturales, están relacionados con los productos culturales, el desarrollo de las personas y los pueblos, y la propiedad intelectual; como derecho relacionado con la identidad de los pueblos (indígenas), que se enfoca en el reconocimiento y la defensa de las manifestaciones culturales (en sentido amplio) de los diversos pueblos y culturas que conviven en un Estado.

Es en el segundo ámbito, donde se enmarca este estudio. En concreto, en el derecho a la identidad cultural en cuanto derecho humano que tiene un especial vinculación con los pueblos indígenas. En este sentido,

⁶⁴ Dicho Preámbulo de la Constitución de UNESCO señala: «Que la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua».

⁶⁵ OLIVARES, Alberto. El derecho a la identidad cultural. Aguilar, Gonzalo (Coord.). *Nuevos derechos para una nueva Constitución*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, p. 176.

⁶⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en París, el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Resolución 217 A (III).

⁶⁷ Artículo 15.1.

⁶⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado el 16 de diciembre de 1966, por la Asamblea General de Naciones Unidas, en resolución 2200 A (XXI).

⁶⁹ Entre ellos, la diversidad sexual, jurídica, cultural, religiosa, etc. Sobre este tema, véase, SALAZAR, Octavio. El derecho a la identidad como elemento esencial de una ciudadanía compleja. *Revista de Estudios Políticos*, n. 127, enero-marzo, pp. 297-322.

⁷⁰ OLIVARES, Alberto. El derecho a la identidad cultural. Aguilar, Gonzalo (Coord.). *Nuevos derechos para una nueva Constitución*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, p. 178.

Faundes señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en una interpretación evolutiva de la Convención Americana de Derechos Humanos), ha configurado al derecho a la identidad cultural «como un derecho fundamental y de naturaleza colectiva cuya titularidad corresponde a las comunidades y pueblos indígenas», vinculando su protección al derecho a la vida (sobrevivencia) de estos pueblos, sus comunidades e integrantes⁷¹.

Por su parte, la profesora Silvina Ramírez señala que es un «derecho paraguas» que integra el conjunto de los derechos de los pueblos indígenas⁷². Como vemos, existe una tendencia en la doctrina y la jurisprudencia a dar una interpretación amplia al derecho a la identidad cultural, para incorporar como parte de su contenido a todos los ámbitos relativos a la cultura de los pueblos indígenas, incluidos la lengua, religión, creencias, artes, mecanismos de justicia y organización, espiritualidad, referentes cosmogónicos, patrimonio cultural tangible e intangible, memoria histórica e identidad presente⁷³.

La interpretación expansiva del derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas, desde su primer reconocimiento en la DUDH, el PIDESC y el PIDCP, ha propiciado un proceso de reconocimiento de otros derechos, relacionados a diversas reclamaciones históricas de los pueblos indígenas. Por tanto, el derecho a la identidad cultural ha tenido un rol clave en el progresivo reconocimiento de los derechos indígenas. En este sentido, Ulloa señala que «el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en diferentes contextos nacionales e internacionales, articulado al reconocimiento de la diversidad cultural, ha ayudado a repensar la soberanía, los derechos indígenas y las dinámicas territoriales en el ámbito local»⁷⁴.

Otro derecho que ha jugado también un importante papel en la protección de los derechos de los pueblos indígenas es el derecho a un medio ambiente adecuado, al que nos referiremos más adelante. Solo mencionaremos aquí, que el derecho fundamental al medio ambiente adecuado, ha brindado en Chile protección a los derechos asociados a la identidad cultural, en el contexto del despliegue de la industria de energías renovables.

Este esquema de protección de los derechos de los pueblos indígenas, a partir de la dualidad derecho a la identidad cultural y derecho al medio ambiente adecuado, dio vida -en los últimos cuarenta y cinco años- a un fuerte activismo indígena, tanto a nivel nacional como internacional, que ha permitido desarrollar un «corpus internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas»⁷⁵. Este incluye, entre otros, al Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1989; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007; o la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2016.

4.2 Los sitios sagrados

Una de las diversas manifestaciones del derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas son los sitios sagrados. De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, los sitios

⁷¹ FAUNDES, Juan. El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho-matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina. La justificación. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, pp. 514-515.

⁷² RAMÍREZ, Silvina. La identidad cultural como desafío a las teorías políticas contemporáneas. FAUNDES, Juan y RAMÍREZ Silvina (eds.). *Derecho fundamental a la identidad cultural, abordajes plurales desde América Latina*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2019.

⁷³ FAUNDES, Juan. El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho-matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina. La justificación. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 515., 2019

⁷⁴ ULLOA, Astrid. Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Tabula Rasa*, n. 13, 2010, p. 75.

⁷⁵ ABARZÚA, Daniela. Protección del patrimonio cultural indígena en Chile. *Anuario de derechos humanos*, v. 16, n. 2, p.262, 2020.

sagrados están directamente relacionados la cosmovisión de un pueblo, concepto que representa «una serie de reglas básicas de observancia para el buen vivir que señalan formas ideales de convivencia entre los semejantes y con el entorno». Estas reglas básicas han sido legitimadas «en un conjunto estructurado de diversos sistemas ideológicos mediante los cuales cada grupo social, en un determinado momento histórico, busca aprehender el universo y englobar todos los sistemas, ordenarlos y ubicarlos». Y estos sistemas ideológicos «tienen lugares específicos que simbolizan ya sea el origen o un hito cultural importante, fundamental para la identidad del grupo. A esos lugares se les denomina *sitios sagrados*»⁷⁶.

Para los pueblos indígenas, los sitios sagrados son símbolos esenciales de su identidad, que se integran a su patrimonio cultural. En este sentido, la Declaración de México sobre las Políticas Culturales señala que el patrimonio cultural «comprende las obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan un sentido a la vida. Es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo: la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y monumentos históricos, la literatura, las obras de arte y los archivos y bibliotecas»⁷⁷.

De esta forma, un lugar sagrado es «un espacio natural o arquitectónico en donde los pueblos indígenas establecen comunicación con sus deidades y antepasados con la finalidad de obtener un beneficio material y/o espiritual»⁷⁸. Como parte del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, y por tanto, del contenido del derecho a la identidad cultural, son objeto de protección jurídica, a nivel internacional y nacional. Una de las principales consecuencias de la articulación de la cuestión indígena a través de la identidad cultural es que los diversos países latinoamericanos priorizaron (en una primera fase) el desarrollo de legislación relativa a las demandas básicas relacionadas con su reconocimiento como pueblos: la autodeterminación y la autonomía territorial y de gobierno⁷⁹. Desde la perspectiva de este estudio⁸⁰, ello ha significado que los avances normativos se han centrado en la delimitación de los territorios indígenas, donde estos pueblos ejercen derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales⁸¹.

Como consecuencia, la protección del patrimonio cultural, y en concreto de los lugares sagrados, ha tenido un menor impulso en general, desde el Derecho Internacional y el de los distintos países. En este sentido, Abarzúa señala que «La implementación del corpus internacional de derechos humanos indígenas se ha traducido en muchos países —entre ellos, Chile— en la consolidación de la matriz de reivindicaciones históricas de los pueblos originarios dirigida hacia los Estados»⁸². Sin embargo, ello ha tenido un efecto negativo en la protección de los derechos culturales que, «han pasado a constituirse en una reivindicación de segunda línea o a lo menos subsumida en aquélla, a pesar de su relevancia y directa vinculación con el derecho a la vida de los pueblos»⁸³.

Ello es más acentuado en el caso de los sitios sagrados, porque forman parte del territorio, por lo que su protección es realizada con los mecanismos jurídicos otorgados al amparo de las tierras indígenas. Un ejemplo de ello es el importantísimo Convenio 169 de la OIT, que expresa en el artículo 13:

⁷⁶ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Sitios sagrados y derechos humanos de los pueblos indígenas*. México D.F.: CNDH México, pp. 3 y 4.

⁷⁷ Declaración de México sobre las Políticas Culturales, adoptada en la Conferencia mundial sobre las políticas culturales, celebrada en México D.F., de 26 de julio a 6 de agosto de 1982, apartado 23.

⁷⁸ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Sitios sagrados y derechos humanos de los pueblos indígenas*. México D.F.: CNDH México, p. 6

⁷⁹ ULLOA, Astrid. Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Tabula Rasa*, n. 13, 2010, p. 76.

⁸⁰ Sobre la autodeterminación, la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas, véase: NACIONES UNIDAS. Nota Conceptual. Autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas. *Diálogo regional de Centro, Sudamérica y El Caribe*, 18 de octubre de 2021.

⁸¹ GONZÁLEZ, Miguel. Regímenes Autonómicos (desde el Estado) en América Latina. *Taller Construyendo el Estado Multiétnico Desde Sitios Políticos Múltiples: Seminario sobre Regímenes de Autonomía en América Latina*. Quito, 27 y 28 de Noviembre, p. 4.

⁸² ABARZÚA, Daniela. Protección del patrimonio cultural indígena en Chile. *Anuario de derechos humanos*, v. 16, n. 2, p. 262, 2020.

⁸³ ABARZÚA, Daniela. Protección del patrimonio cultural indígena en Chile. *Anuario de derechos humanos*, v. 16, n. 2, p. 262, 2020.

«1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera».

Sin embargo, el aumento de actividades extractivas (especialmente la minería) y energéticas (redes eléctricas, centrales hidroeléctricas y energías renovables) que se instalan en territorios indígenas, ha comenzado a dar prioridad a las reclamaciones relacionadas con los derechos culturales, entre ellos, la protección de los lugares sagrados de los pueblos indígenas, aunque todavía de forma débil. En este sentido, reiteramos la idea de que los mecanismos otorgados por las constituciones de los países para la protección del derecho al medio ambiente adecuado, sumado a la receptividad de los tribunales constitucionales y supremos de los países, han sido decisivos en el impulso de la agenda indígena a nivel internacional y nacional.

Asimismo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, señala en el artículo 8.2, «Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencias privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica». También el artículo 11.1: «Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas». El artículo 12.1 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a «[...] mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente».

Por su parte, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce expresamente los derechos: i) «a preservar, proteger y acceder a sus sitios sagrados, incluidos sus lugares de sepultura, a usar y controlar sus reliquias y objetos sagrados y a recuperar sus restos humanos. Los sitios sagrados forman parte del patrimonio cultural tangible de los pueblos indígenas» (art. XVI. Espiritualidad indígena, apartado 3); ii) «a reunirse en sus sitios y espacios sagrados ceremoniales. Para tal fin, tendrán libre acceso, u uso de los mismos» (Art. XX. Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento, apartado 2); iii) «Los pueblos indígenas tienen derecho al pleno reconocimiento y respeto a la propiedad, dominio, posesión, control, desarrollo y protección de su patrimonio cultural material e inmaterial, y propiedad intelectual, incluyendo la naturaleza colectiva de los mismos, transmitido a través de los milenios, de generación en generación». Finalmente, el art. XXXI, apartado 1, establece un deber para los Estados de garantizar «el pleno goce de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, así como su derecho a mantener su identidad cultural, espiritual y tradición religiosa, cosmovisión, valores y a la protección de sus lugares sagrados y de culto[...]».

A partir de este marco básico de protección de los sitios sagrados, diversos países iberoamericanos han comenzado a establecer esquemas de protección específica para estos lugares. Así, por ejemplo, en México el 9 de agosto de 2023, el gobierno publicó en el Diario Oficial de la Federación el «Decreto por el que se reconocen, protegen, preservan y salvaguardan los lugares y sitios sagrados y las rutas de peregrinación de los pueblos indígenas Wixárika, Náayeri, O'dam o Au'dam y Mexikan, y se crea la Comisión presidencial para su cumplimiento». En Colombia, el 6 de agosto de 2018 se publicó el Decreto 1500, por el cual se redefine el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la 'Línea Negra', como ámbito tradicional, de especial protección, valor espiritual, cultural y ambiental, conforme los principios y fundamentos de la Ley de Origen, y la Ley 21 de 1991.

No obstante, la protección de los sitios sagrados sigue teniendo escasos avances. En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México señalaba en un estudio de 2015 que: «algunos países carecen de políticas claras respecto de la preservación y conservación del patrimonio cultural, lo que obliga a promover su uso, protección y mantenimiento. Entre los patrimonios culturales que se hallan en acusada situación de vulnerabilidad están los sitios sagrados, que también son, quizá, los que conjuntan más elementos identitarios de los pueblos indígenas y tribales del planeta»⁸⁴.

5 Los sitios sagrados en Chile

5.1 Régimen jurídico

El régimen jurídico aplicable a los sitios sagrados está encabezado por la Ley 17.288, de Monumentos Nacionales, de 1970, que establece algunas reglas del patrimonio cultural chileno. Ofrece diversas categorías de protección -zonas típicas, monumentos históricos, públicos y arqueológicos- que son declaradas por decreto (las 2 primeras) o lo son por el solo ministerio de la ley (las 2 últimas)⁸⁵. Diversos lugares sagrados de los pueblos indígenas han sido protegidos al amparo de esta ley. Los diversos tipos de monumentos nacionales son gestionados por el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN). Esto significa que los sitios sagrados amparados por la Ley 17.288 pasan a la tutela y protección del Estado, a través de la CMN.

Un avance en la regulación de la materia es ofrecido por la Ley 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, de 1993⁸⁶. Si bien, la ley se enfoca en la protección de las tierras indígenas, contempla en el artículo 19 un derecho que tiene dos dimensiones, individual y colectivo:

«Los indígenas gozarán del derecho a ejercer comunitariamente actividades en los sitios sagrados o ceremoniales, cementerios, canchas de guillatún, apachetas, campos deportivos y otros espacios territoriales de uso cultural o recreativo, que sean de propiedad fiscal.

La Comunidad Indígena interesada podrá solicitar la transferencia a título gratuito de los inmuebles referidos en el inciso anterior. Existiendo dos o más Comunidades interesadas, todas ellas tendrán derecho a solicitar la transferencia del inmueble. Mediante resolución expedida a través del organismo público respectivo, se calificarán, determinarán y asignarán los bienes y derechos.

En el caso que no se cumpliera o existiere entorpecimiento en el ejercicio de los derechos reconocidos en los incisos anteriores, la Comunidad Indígena afectada tendrá acción de reclamación ante el Juez de Letras competente quien, en única instancia, sin forma de juicio, previa audiencia de los demás interesados, del organismo público respectivo e informe de la Corporación, se pronunciará sobre la acción entablada».

Podemos ver que dicha disposición establece un procedimiento para que las comunidades indígenas puedan obtener la titularidad de los inmuebles que son considerados sitios sagrados y que sean de propiedad fiscal (por ejemplo, el Cerro Colo Colo o la Montaña Paniri). No obstante, se excluye a los sitios sagrados que están en manos privadas o que, por la naturaleza del lugar, la transferencia de dominio es compleja, como podría ser el salto de agua Triful Triful o el río Anihuarraqui.

Por otra parte, la Ley 20.249, que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, de 2008⁸⁷. Esta ley es especialmente relevante porque recoge un importante reclamo de los pueblos indígenas chilenos,

⁸⁴ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Sitios sagrados y derechos humanos de los pueblos indígenas*. México DF: CNDH México, p. 8.

⁸⁵ ABARZÚA, Daniela. Protección del patrimonio cultural indígena en Chile. *Anuario de derechos humanos*, v. 16, n. 2, p. 280, 2020.

⁸⁶ Ley 19253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, de 28 de septiembre de 1993. Diario Oficial de 05 de octubre de 1993.

⁸⁷ Ley 20.249, que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, de 31 de enero de 2008. Diario Oficial de 16 de

referido a la delimitación de un espacio costero marino, «cuya gestión es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio». Para ello, la comunidad respectiva deberá suscribir con la Subsecretaría de Pesca respectiva un convenio que contenga los usos y las actividades que serán desarrolladas en el espacio. Si bien, todavía no hay conflictos de estos espacios con las energías renovables, el creciente interés en la energía eólica marina podría generarlos. En principio, si los convenios no contemplan usos energéticos en estos espacios, no podría situarse en ellos ninguna de las infraestructuras asociadas a esta industria (aerogeneradores, redes de transporte, etc.).

A partir de este marco jurídico, se han ido implementando estrategias relacionadas con el reconocimiento y protección de los lugares sagrados o de interés cultural. Entre ellas, el proyecto «Identificación de Complejos Religiosos Ceremoniales Mapuche en las Regiones del Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos», de 2007. Define a los complejos culturales y ceremoniales como «un conjunto de elementos que se interrelacionan entre sí, los que sustentan valores religiosos y espirituales, que dan sentido a la existencia de un pueblo, cultural y étnicamente diferenciado de otros pueblos, en cuya práctica, se reflejan motivos que fortalecen la identidad y saberes particulares concernientes a las propias formas de observar y comprender el mundo de este pueblo, en nuestro particular, el mapuche»⁸⁸.

En este estudio, se catalogan diversos sitios de significación cultural mapuche, entre los que se destacan los Menoco, Paliwe, Trayenco, Nguillatuwe, Eltun, Trxen-Trxen (también Xeng-Xeng o Treng-Treng) y Reni⁸⁹. Los Menoco son lugares húmedos, pantanosos, de zonas bajas, donde crecen plantas y hierbas medicinales; Nguillatuwe es el lugar donde se realiza el guillatun, ceremonia principal mapuche; Eltun es el cementerio de la comunidad, en ellos se celebra el eluwun, festividad de despedida de los muertos; Paliwe, es donde se practica el deporte Palin; Trayenco son los lugares donde hay saltos de agua, que son sitios ceremoniales relevantes dentro de la cosmovisión Mapuche, como fuentes de reserva de Lawen; Xeng-Xeng son cerros sagrados que forman parte de la leyenda o mito fundacional mapuche⁹⁰.

Ejemplos de sitios sagrados de los pueblos indígenas del norte de Chile (aymaras, quechuas, atacameños) son: el volcán Licancabur, las montañas Mallku Kulliri y Paniri o los cerros Sipitare Mama, Sipitare Tata y Chiliques⁹¹. Podemos ver que existe una gran cantidad de sitios sagrados de los pueblos indígenas, a lo largo de todo el territorio, que forman parte de su patrimonio cultural tangible e incluye «monumentos, grupos de edificios y sitios naturales a los que las culturas otorgan valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico o antropológico»⁹².

Como se ha dicho previamente, los principales conflictos de los pueblos indígenas con los diversos Estados iberoamericanos están enfocados en la autodeterminación y la autonomía territorial y de gobierno⁹³. Ello ha condicionado las respuestas jurídicas que se han ofrecido desde estos Estados. Los territorios indígenas son una expresión de los derechos culturales; no obstante, el conflicto territorial ha influido enormemente en la evolución del derecho a la identidad cultural. Si bien, este último derecho ha sido reconocido

febrero de 2008.

⁸⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA. Identificación de Complejos Religiosos Ceremoniales Mapuche en las Regiones del Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. SANTIAGO: CMN, p. 7.

⁸⁹ Debe tenerse en consideración que la legislación nacional reconoce 9 etnias indígenas: aymara, quechua, likanantai o atacameños, rapa nui, collam diaguitas, mapuche, kawestar o alakalufes, yamana o yagan. El estudio solo contempla los sitios de significación cultural mapuche, que es el pueblo originario más numeroso del país.

⁹⁰ PURRALEF, José. Complejos religiosos y ceremoniales: Recate y proyecciones de cultura, poder y autonomía mapuche huilliche. *Fütaüllimapu*, s.f.

⁹¹ APRENDE RESILIENCIA. *Montañas sagradas de la Puna de Atacama*. 2025.

⁹² COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Sitios sagrados y derechos humanos de los pueblos indígenas*. México DF: CNDH México, p. 7.

⁹³ En realidad los problemas territoriales con el Estado son globales, y no exclusivos de los pueblos indígenas de Iberoamérica. También los hay en regiones como la América anglosajona y francesa, Oceanía, entre otras. Sobre los conflictos del territorio en Estados Unidos, véase COOPER, Danell; DELORMIER, Treena; Taualii, Maile. «It's Always a Part of You»: The Connection Between Sacred Spaces and Indigenous/Aboriginal Health. *International Journal of Human Rights Education*. v.3, n. 1, 1-29.

como un derecho humano y fundamental por los diversos tratados internacionales y textos constitucionales, y como tal irradia a todo el ordenamiento jurídico de los respectivos países, en el caso de estudio, de Chile, los conflictos territoriales y de limitación han limitado su despliegue en los ordenamientos jurídicos nacionales, que solo se ha concretado en las últimas décadas. Así, por ejemplo, el derecho a la identidad cultural no está recogido expresamente en el texto constitucional chileno.

Asimismo, reiteramos la idea de que la influencia del derecho al territorio indígena -como reclamo histórico que ha tenido mayor visibilidad jurídica- ha sido relevante también en el enfoque con el que se ha abordado el tema de los sitios sagrados y lugares de interés cultural. El patrimonio cultural de los pueblos indígenas se ha comenzado a regular desde la legislación general aplicable a los monumentos nacionales. Y en el caso chileno, ello significa que cuando un sitio sagrado es declarado monumento nacional, pasa a manos de un órgano estatal, dando a la protección y gestión una visión hegemónica.

En parte, ese dislate es resuelto por la Ley 19.253, que crea un derecho de los indígenas a solicitar la titularidad de los inmuebles que son considerados sitios sagrados y que sean de propiedad fiscal. Así, estos pasan a ser gestionados por las comunidades indígenas, de acuerdo con sus reglas, su cosmovisión. Sin embargo, algunos sitios sagrados relevantes ya eran monumentos nacionales al momento de entrar en vigor dicha ley, como es el caso del cerro Colo Colo, que desarrollaremos en el siguiente epígrafe. Ello ha significado que estos lugares se mantienen bajo una gestión estatal, con reglas comunes a todos los monumentos nacionales, y bajo la tutela del Consejo de Monumentos Nacionales.

En este contexto, debe recordarse que este estudio está referido a las respuestas que se deben dar desde el Derecho a la problemática de la instalación de tecnologías energéticas alineadas con la Acción por el Clima, como las energías renovables, en sitios sagrados de los pueblos indígenas. Y para ello, asumimos la posición de que los sitios sagrados deben ser objeto de una protección reforzada, por su vinculación con el derecho humano a la identidad cultural.

De esta forma, estos lugares no son solo territorio indígena que se pueda someter a las reglas generales de los monumentos nacionales, cuando se quiere instalar un parque de energías renovables en su área de influencia. Por su carácter de manifestación de la identidad cultural de los pueblos indígenas, las reglas de coexistencia con infraestructuras energéticas climáticas deben ser especialmente restrictivas, atendida la relevancia de estos lugares sagrados para la propia dignidad de los pueblos indígenas. Como veremos en el siguiente apartado, el amparo constitucional para la defensa de los sitios sagrados está siendo recibido desde el derecho al medio ambiente adecuado, que en Iberoamérica ha sido un «Derecho paraguas» de diversas problemáticas relacionadas con las minorías, los pueblos indígenas o incluso algunos derechos sociales.

En este marco, debemos tener presente que en los últimos años se ha comenzado a desarrollar un marco normativo internacional y nacional que busca proteger el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, incluidos los lugares sagrados, desde una dimensión distinta a la puramente territorial y ambiental. Esta nueva mirada que se está dando al patrimonio cultural -material e inmaterial- de los pueblos indígenas está dando vida a nuevos marcos normativos que reconfiguran y otorgan una protección reforzada a los derechos culturales de los pueblos indígenas.

Sin embargo, y aquí está el problema principal que aborda este estudio, la actividad energética relacionada con la lucha con el cambio climático -las centrales hidráulicas de pasada, las energías renovables no convencionales, las redes eléctricas que permiten evacuar la electricidad desde los parques renovables al sistema eléctrico, el hidrógeno verde o los gases renovables-, también está teniendo un apoyo normativo reforzado, por su relevancia en la lucha en el cambio climático. Y, como hemos dicho, desde la Unión Europea se impulsa el despliegue masivo de las energías limpias, promoviendo la coexistencia con los otros usos del territorio, entre ellos, la protección del medio ambiente, que es una de las principales fórmulas jurisdiccionales con que las comunidades indígenas han protegida hasta ahora a los lugares sagrados, a la espera de que se

despliegue en plenitud la emergente legislación específica para los derechos culturales, incluidos el derecho a conservar y proteger los sitios sagrados.

En este sentido, los conflictos relacionados con la descarbonización de la matriz eléctrica en Chile y la protección de los derechos culturales indígenas son controversias entre dos bienes jurídicos fundamentales. Por una parte, la identidad cultural (los lugares sagrados) y, por otra, la acción climática de los Estados. Las energías renovables, y ahora también la minería de las tierras raras, se han posicionado como una estrategia prioritaria los Estados para conseguir el objetivo de neutralidad climática, lo que ha significado que estos deban alentar la coexistencia con las otras actividades humanas. La implantación masiva de renovables es imperiosa para la descarbonización de la actividad energética. Por otra parte, el derecho a la identidad cultural ha comenzado a ser abordado por los Estados y la Comunidad Internacional, con un enfoque holístico para la protección del conocimiento indígena⁹⁴. En los siguientes epígrafes, se harán propuestas sobre esta cuestión.

5.2 Los conflictos entre las comunidades indígenas y las actividades energéticas en Chile

La propuesta de proyectos de energías renovables para instalarse en áreas de influencia de lugares sagrados (naturales) -montañas, cerros, ríos o saltos de agua-, que tienen una gran relevancia en la cultura indígena, ligado a la cosmovisión, a la esencia y a la dignidad de las comunidades indígenas, es una nueva dimensión de los conflictos que se han ido generando entre el Estado y los pueblos indígenas. A medida que se ha ido desarrollando el parque eléctrico renovable chileno, como parte de la Acción por el Clima, han comenzado los problemas con las comunidades indígenas.

Los proyectos de energías renovables, como cualquier iniciativa industrial de esa entidad, debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para obtener una resolución de calificación ambiental. Existen dos vías para ingresar al SEIA, la declaración de impacto ambiental (DIA) y el estudio de impacto ambiental (EIA). Existen algunos criterios establecidos en el artículo 11 de la Ley 19.300, que determinan si se debe presentar una DIA o un EIA⁹⁵.

En las DIA no procede la consulta a los pueblos indígenas, por no concurrir ninguno de los supuestos del artículo 11 de la Ley 19.300. En cambio, en los EIA se debe realizar consulta indígena si se generan los efectos o impactos significativos del artículo 11 y hay susceptibilidad de afectación directa a los pueblos indígenas. Este es uno de los principales fundamentos que utilizan los pueblos indígenas para judicializar proyectos renovables. La mayor parte de estos proyectos se somete al SEIA por la vía de la DIA⁹⁶. Por tanto, al haber afectación directa a los pueblos indígenas, la vía idónea para los proyectos es el EIA y la consulta indígena. Ello lleva a las comunidades indígenas a judicializar el procedimiento de evaluación ambiental, alegando la necesidad de presentar un EAI y realizar la consulta indígena.

Los conflictos que más relevancia han tenido en el despliegue de las actividades energéticas relacionadas con la Acción por el Clima y su interacción con los sitios sagrados de los pueblos indígenas, están referidos con los proyectos hidroeléctricos, el desarrollo de redes eléctricas y la minería de las tierras raras⁹⁷. En Chile, la geotermia también ha sido fuente de importantes conflictos con los pueblos indígenas.

⁹⁴ SWIDERSKA, Krystina; ARGUMEDO, Alejandro. *Hacia un enfoque holístico para la protección del conocimiento indígena: las actividades de las NU, el 'Patrimonio Bio-cultural Colectivo' y el FPCI-NU. Informe para la Quinta Sesión del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las NA, 15-26 de mayo de 2006*, Nueva York. 2006.

⁹⁵ Están establecidos en el art. 11 de la Ley 19.300: riesgo para la salud de la población; efectos adversos significativos sobre los recursos naturales renovables; reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; localización próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación; alteración significativa del valor paisajístico o turístico de una zona; alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico, o que pertenezcan al patrimonio cultural.

⁹⁶ SÁEZ, Estefani. *Judicialización de proyectos de inversión sometidos a un proceso de consulta indígena*. Trabajo de Máster en Derecho de la Universidad de Chile. 2023.

⁹⁷ La minería tradicional también ha sido una fuente importante de los conflictos objeto de estudio, pero no forman parte de este

En Chile, el mecanismo de impugnación más utilizado por las comunidades indígenas es la acción de protección (amparo), ya que la mayor parte de los procedimientos constitucionales se sustenta en la falta de consulta a los pueblos indígenas o los vicios de la misma, cuando se ha realizado. Sin embargo, desde la creación de los tribunales ambientales, en 2012, la jurisdicción constitucional progresivamente ha tratado de ir reconduciendo estos conflictos ambientales a los Tribunales Ambientales, que son una especie de tribunales contenciosos administrativos especiales, enfocados en temas ambientales.

A continuación, revisaremos algunos casos emblemáticos que nos ayudarán a explicar mejor esta cuestión.

a) *Caso del cerro Colo Colo*

El cerro Colo-Colo está ubicado en la ciudad de Arauco, biológicamente destaca por su abundante vegetación, por lo que es un importante espacio natural de la provincia de Arauco. Asimismo, es un sitio sagrado para la cultura Mapuche, que conserva restos arqueológicos, y todavía es utilizado como centro religioso y ceremonial. Asimismo, posee una importancia histórica, pues en sus faldeos se fundó el fuerte San Felipe de Arauco, por Pedro de Valdivia en 1522. Es el único sitio sagrado de la provincia, en una región con una alta proporción de indígenas, que fue declarado monumento nacional en la modalidad de monumento histórico⁹⁸, por tanto, es gestionado por el Consejo de Monumentos Nacionales.

En 2010, un gran terremoto (8,8 grados de magnitud) en el sur de Chile provocó daños graves en el cerro Colo Colo. La Municipalidad de Arauco realizó trabajos en el cerro para prevenir derrumbes, talando árboles sagrados y removiendo restos arqueológicos, generando perjuicios profundos al lugar sagrado. Como consecuencia, la Comunidad indígena Chilcoco presentó una acción de protección ante la Corte de Apelaciones de Concepción, por haber sido realizadas estas labores que afectaron su patrimonio cultural, sin previa consulta a los pueblos indígenas. Alegaron que se trataba de un sitio esencial para sus tradiciones y ceremonias propias de la cosmovisión mapuche. Por su parte, la Municipalidad informó a la Corte que la actuación había sido realizada como medida de seguridad, por el riesgo que representaban los árboles, y por inminentes deslizamientos de tierra. Esa urgencia llevó a la Municipalidad a no hacer la consulta a los pueblos indígenas⁹⁹.

La Corte de Apelaciones de Concepción, acogió la acción de protección en favor de la comunidad mapuche Chilcoco, señalando que la Municipalidad de Arauco vulneró el Convenio 169 de la OIT y el derecho a la integridad psíquica de los recurrentes (art. 19.1 de la Constitución). Respecto del Convenio, cabe destacar que la Corte no solo hizo referencia a la consulta a los pueblos indígenas, sino que también al artículo 13, referido a los sitios sagrados, reconociendo un derecho colectivo a estos espacios. Si bien, no se trata de un conflicto energético, comenzamos con el caso del cerro Colo-Colo por su importancia en la relectura que se está haciendo en Chile (e Iberoamérica) de los derechos relacionados con la identidad cultural, entre ellos, los sitios sagrados, y su interacción con el derecho a la vida y la integridad psíquica de los pueblos indígenas.

b) *Caso Parque eólico Chiloé*

En 2011, la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) de la Región de los Lagos, dictó la resolución exenta núm. 373/2011 que calificaba favorablemente un proyecto eólico en la isla de Chiloé. La Comunidad Indígena Antu Lafquen de Huentetique, presentó una acción de protección en contra de la COREMA de Los Lagos, por estimar que la resolución exenta era ilegal y arbitraria por cuanto el proyecto debió ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA), a través de estudio de impacto ambiental y no de declaración de impacto ambiental, como lo hizo. Ello implicó que no hubo consulta indígena

trabajo, por lo que no nos referiremos a ella.

⁹⁸ CONSEJO DE MONUMENTOS NACIONAL. *Monumentos históricos. Cerro Colo Colo*. S.f.

⁹⁹ SÁNCHEZ, Carolina; CÉSPEDES, Rodrigo. Lugares sagrados, religiones indígenas y patrimonio cultural: el caso del Cerro Colo-Colo. *Revista Latinoamericana de Derecho y Religión*, v. 4, n. 2, 1-7, 2028.

y, por tanto, el procedimiento se realizó con vulneración del derecho de igualdad ante la ley (art. 19 núm. 2 de la Constitución Política).

La Corte de Apelaciones de Concepción rechazó la acción constitucional, pero en apelación a la sentencia, la Corte Suprema acogió la acción de protección, por la omisión de la consulta indígena en los términos contemplados por el Convenio N° 169 de la OIT. En su apelación, la recurrente insiste en que la necesidad de que se realizara un estudio de impacto ambiental se fundamentaba en que el proyecto afectaba a poblaciones, recursos y áreas protegidas, incluida la comunidad indígena recurrente, ya que el proyecto se situaba sobre un área declarada zona centro de interés turístico nacional, con monumentos históricos y zonas típicas¹⁰⁰. De esta forma, se debió realizar un proceso de consulta pública, que incluyese una consulta previa a los pueblos indígenas, por la afectación de lugares sagrados de la comunidad indígena que consistían en 18 sitios arqueológicos que estaban en el área de influencia directa del proyecto¹⁰¹.

En este contexto, señala la Corte Suprema, que si bien existieron instancias de participación, incorporadas a través de una adenda (N° 2) «consistentes en reuniones voluntarias de acercamiento e información con la comunidad respecto de los alcances del proyecto, distan de satisfacer las especiales características que posee la consulta cuya omisión se reprocha, por cuanto el desplegar información no constituye un acto de consulta a los afectados, pues éstos, en ese escenario, no tienen posibilidades reales de influir en la implementación, ubicación y desarrollo del proyecto, con el objeto de brindar la protección de sus derechos y garantizar el respeto en su integridad»¹⁰².

De esta forma, «la autoridad administrativa recurrida determina el asentamiento de un proyecto en un lugar donde se encuentran hallazgos arqueológicos de una cultura originaria, prescindiendo de la participación y cooperación de ésta para determinar las mejores medidas que se puedan adoptar para la debida protección del patrimonio histórico cultural», y que además se presentó un estudio antropológico por la propia empresa responsable del proyecto, en una adenda, donde «se reconoce el valor patrimonial y la significación simbólica que las comunidades le otorgan a los sitios arqueológicos identificados, relacionados con sus prácticas ancestrales, identificando la zona de Playa Mar Brava -lugar de asentamiento del proyecto- como territorio H., destacándose el Puente Quilo como un lugar vinculado a ceremonias rituales fúnebres»¹⁰³.

Este caso, marcó un hito en el conflicto generado por la instalación de proyectos de energías renovables en zonas sagradas, por cuanto la Corte Suprema estableció el criterio de que los parques renovables desplegados en zonas sagradas de comunidades indígenas, deban presentar estudios de impacto ambiental, que contempla un proceso de participación ciudadana, incluida la consulta a los pueblos indígenas.

En este sentido, Meza-Lopehandia, señala que esta sentencia, junto a los casos «Manquepillan con CO-REMA Los Ríos»¹⁰⁴ y «Consejero Territorial Alto Tarapacá con Directora SEA Tarapacá»¹⁰⁵, marcan un cambio de criterio de la Corte Suprema, en el sentido de que el máximo Tribunal «comenzó a apartarse de su idea precedente (doctrina Palguín), esto es, que la participación ciudadana en el marco de la EIA (evaluación e impacto ambiental) equivalía a la consulta de los pueblos indígenas, y siguió la tesis del ministro Brito, o sea que se trata de procesos distintos y distinguibles»¹⁰⁶.

Puede verse en el caso del parque eólico Chillán que la Corte estableció las bases de su nueva doctrina, siguiendo lo expuesto en el voto disidente planteado por el Ministro Brito, en el caso «Nahuelpen con CO-

¹⁰⁰ Sentencia de la Corte Suprema, causa rol N° 10090-2011, de 22 de marzo de 2012, considerando 3°.

¹⁰¹ Sentencia de la Corte Suprema, causa rol N° 10090-2011, de 22 de marzo de 2012, considerando 7°.

¹⁰² Sentencia de la Corte Suprema, causa rol N° 10090-2011, de 22 de marzo de 2012, considerando 8°.

¹⁰³ Sentencia de la Corte Suprema, causa rol N° 10090-2011, de 22 de marzo de 2012, considerando 8°.

¹⁰⁴ Sentencia de la Corte Suprema, causa rol N° 6062-2010.

¹⁰⁵ Sentencia de la Corte Suprema, causa rol N° 11040-2011.

¹⁰⁶ MEZA-LOPEHANDÍA, Matías. La jurisprudencia del multiculturalismo en Chile: La consulta previa indígena ante Tribunales. *Revista de Ciencias Sociales*, n. 69, 2016, p. 32.

REMA Los Ríos»¹⁰⁷, donde señaló que «informar no constituye un acto de consulta, porque cuando sólo se entregan antecedentes quien los recibe no tiene posibilidad de influir en la decisión». De esta forma, la consulta a los pueblos indígenas no puede ser reemplazada por procesos participativos de la ciudadanía. Y profundizó en ella, al señalar que cuando hay afectación directa a los sitios sagrados de los pueblos indígenas, debía realizarse un estudio de impacto ambiental y no una declaración e impacto ambiental.

3. Caso *Licitación del litio*

En 2022, la Corte Suprema acogió dos acciones de protección, presentadas por las comunidades indígenas atacameñas de Camar y Coyo, en el norte del país, en contra de los procesos de licitación de explotación de cuotas de litio.

En el caso de la «comunidad indígena de Camar», la Tercera Sala de la Corte, en la causa rol 99/2022, señaló que las «Bases de Licitación Pública, Nacional e Internacional, para la Suscripción de un Contrato Especial de Operación para la Exploración, Explotación y Beneficio de Yacimientos de Litio», vulneraron el derecho a la igualdad ante la ley (art. 19 N° 2), al no fijar un área específica en las que se desarrollarían los proyectos adjudicatarios. De esta forma, no se podía saber si correspondía o no hacer consulta a los pueblos indígenas al reglamento que establece las bases de licitación de explotación de cuotas de litio, infringiendo el Decreto Supremo N° 66, que aprueba el Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena.

En ese sentido, el Decreto que fijó las Bases «eludió un deber en lo relativo a la completa determinación del objeto de la licitación, pues omitió la individualización del lugar geográfico en que se desarrollará la actividad minera que culminará el procedimiento de licitación pública a que da inicio el referido decreto»¹⁰⁸. Tal omisión impide «determinar a ciencia cierta, cuáles son las comunidades, personas y eventuales otros titulares de derechos que pudieren resultar afectados»¹⁰⁹. Ello vulnera y hace impracticable el derecho de las comunidades indígenas a otorgar su parecer al proceso de licitación respectivo.

En el caso «comunidad indígena de Coyo», la Corte Suprema acogió la acción de protección presentado por esta comunidad en contra del Ministerio de Minería¹¹⁰, por la adjudicación de dos cuotas de 80.000 toneladas de litio cada una a dos empresas, por vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad ante la ley (art. 19 núm. 2 CP) y al medio ambiente libre de contaminación (art. 19 núm. 8 CP). Al igual que en el caso anterior, la Corte señaló que las Bases de la Licitación y la resolución de adjudicación no se ha especificado los lugares concretos objeto de concesión y, por tanto, se ha impedido la realización en un proceso de consulta indígena, a pesar de que el mineral se extraerá en lugares donde habita la Comunidad Atacameña Coyo, amenazando su existencia y subsistencia en el tiempo¹¹¹.

El Ministerio de Minería informó que el área geográfica donde se realizará la exploración y explotación del litio será determinada por el propio contratista, una vez que desarrolle el proyecto particular y obtenga las autorizaciones respectivas. Por tanto, la consulta indígena se deberá llevar a cabo cuando el adjudicatario someta el proyecto a evaluación ambiental¹¹².

En este sentido, la sentencia estima que se vulnera el artículo 6 del Convenio 169 -que ordena la consulta a los pueblos indígenas-, cuando las bases de la licitación y la adjudicación no determinan claramente el territorio que se otorga en concesión para la exploración y explotación de litio. Especialmente, si las facultades de exploración, explotación y beneficio, pueden ser ejercidas «en cualquier área del territorio nacional», como estipulaba la resolución de concesión de una de las cuotas de litio¹¹³.

¹⁰⁷ Sentencia de la Corte Suprema, causa rol N° 4078/2010.

¹⁰⁸ Sentencia de la Corte Suprema, rol núm. 99-2022, de 01 de junio de 2022, considerando 8°.

¹⁰⁹ Sentencia de la Corte Suprema, rol núm. 99-2022, de 01 de junio de 2022, considerando 8°.

¹¹⁰ Sentencia de la Corte Suprema, rol núm. 8507-2022, de 01 de junio de 2022.

¹¹¹ Sentencia de la Corte Suprema, rol núm.8507-2022, de 01 de junio de 2022, considerando 1°.

¹¹² Sentencia de la Corte Suprema, rol núm.8507-2022, de 01 de junio de 2022, considerandos 10° y 11°.

¹¹³ Sentencia de la Corte Suprema, rol núm.8507-2022, de 01 de junio de 2022, considerando 10°.

d) *Caso Central Hidroeléctrica de Pasada El Rincón*

El Tercer Tribunal Ambiental (de Valdivia), en resolución de 11 de marzo de 2025, ha acogido la reclamación presentada por diversas personas y comunidades indígenas, anulando la resolución de calificación ambiental del Proyecto Central Hidroeléctrica de Pasada El Rincón, otorgada por el Comité de Ministros. Éste órgano colegiado, a su vez, había acogido el recurso de reclamación interpuesto por el promotor del proyecto, en contra de la Resolución Exenta N° 55, de 5 de febrero de 2018, emitida por la Comisión de Evaluación de la Región de La Araucanía, que había calificado desfavorablemente el EIA del proyecto de central hidroeléctrica¹¹⁴.

El proyecto proponía construir y operar una central hidroeléctrica de pasada, de 11 MW de potencia, que se ubicaría en el río Triful Triful. La Comisión de Evaluación de La Araucanía rechazó el estudio de impacto ambiental del proyecto, por estimar que presentaba errores relevantes al analizar y concluir los impactos ambientales. Cuatro son las omisiones de impactos significativos que llevaron a calificar de manera desfavorable el EIA del proyecto:

i) *Omisiones de naturaleza ambiental*: disminución del caudal en un tramo de 2,5 km.; pérdida de Lleuque, coníferas nativas del sur de Chile y Argentina; y alteración del hábitat de la fauna local.

ii) *Omisiones relativas a los derechos culturales de los pueblos indígenas*: complicaciones en el desarrollo de ceremonias y actividades culturales asociadas al entorno del río Triful Triful, como consecuencia de la intervención del mismo; alteraciones en las relaciones asociativas de las comunidades indígenas cercanas al área de influencia del proyecto; afectación de especies como hierbas medicinales que son recolectadas como parte del uso consuetudinario de la población protegida; afectaciones asociadas a población protegida debido a la intervención permanente en un sitio natural de significación cultural, definido y reconocido por las comunidades que participaron en el proceso de consulta indígena como un espacio territorial integral asociado al río Triful Triful.

iii) *Omisiones relativas al impacto en la economía local*: alteración del turismo de intereses especiales en el río Triful Triful¹¹⁵.

El titular del proyecto presentó recurso de reclamación ante el Comité de Ministros, alegando que en el estudio de impacto ambiental (EIA) se establecían las medidas de mitigación, reparación y compensación adecuadas. El Comité de Ministros acogió el recurso y aprobó el EIA. Posteriormente, las comunidades indígenas presentaron solicitudes de invalidación administrativa, que fueron rechazadas por el mismo Comité¹¹⁶. Ante esto, las comunidades indígenas presentaron recurso ante el Tercer Tribunal Ambiental, que -como hemos dicho- fue acogido.

El tribunal establece que hay 9 controversias referidas a: la improcedencia de las reclamaciones judiciales; falta de emplazamiento de los reclamantes en sede administrativa; vulneración del derecho a la consulta; localización próxima a áreas protegidas susceptibles de ser afectadas; incompatibilidad del proyecto con planes y programas; errores en la descripción del proyecto, la determinación del área de influencia y la línea de base; si las medidas de mitigación, reparación y compensación son adecuadas y se hacen cargo de los impactos significativos; falta de motivación de la calificación favorable del EIA, y; falta de la resolución que rechaza las solicitudes de invalidación.

Revisaremos algunos argumentos del tribunal para resolver las controversias, relacionados con el objeto de estudio:

i) *Vulneración del derecho a la consulta indígena*. Debemos destacar que aquí sí hubo consulta a los pueblos indígenas, a diferencia de los tres casos anteriores, en que no se realizó la consulta indígena. En este sentido, el

¹¹⁴ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, rol núm. R 29-2023, de 11 de marzo de 2025, vistos 1° a 3°.

¹¹⁵ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, rol núm. R 29-2023, de 11 de marzo de 2025, considerando 6°.

¹¹⁶ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, rol núm. R 29-2023, de 11 de marzo de 2025, considerandos 7° y 8°.

tribunal señala que «no es controvertido en autos el hecho de que se realizó un proceso de consulta indígena durante la evaluación ambiental del proyecto; sino que, lo que alegan específicamente los Reclamantes es que el Comité de Ministros (1) no emplazó a las comunidades indígenas en la etapa recursiva y (2) no consideró los antecedentes de la consulta indígena realizada»¹¹⁷.

Respecto de la primera alegación, el tribunal acoge la alegación de falta de emplazamiento a las comunidades indígenas por parte del Comité de Ministros. Y para la segunda alegación, el tribunal determina que se ha llevado a cabo un proceso de consulta de buena fe y con mecanismos apropiados a sus realidades socioculturales e instituciones representativas. Sin embargo, la consulta -los comentarios u observaciones vertidos por las comunidades indígenas- no es vinculante, salvo cuando se logra un acuerdo. La legislación no obliga al Servicio de Evaluación Ambiental ni a otros órganos (el Comité de Ministros) a responder o hacerse cargo de los comentarios y observaciones que se realizan en el marco de la consulta. En consecuencia, señala el tribunal, el Comité de Ministros no tenía el deber de pronunciarse respecto de las observaciones que formaban parte de la consulta indígena, desestimando dicha alegación.

ii) *Errónea determinación y justificación del área de influencia y la línea de base.* En el medio humano, se alegó por los reclamantes que la información del EIA sobre medio humano es deficitaria, al no acompañarse informes antropológicos de las comunidades mapuche del territorio. Asimismo, que la información sobre estas comunidades es deficiente, por lo que no se cumplen los estándares de una Línea de Base¹¹⁸. Esta alegación fue acogida en el Tribunal, por no haberse encontrado en el expediente de evaluación ambiental estudios e informes antropológicos, a pesar de haberse hecho referencia a ellos por el titular del proyecto, por lo que la información antropológica de la memoria no es confiable, ni permite determinar los impactos asociados a las comunidades indígenas.

iii) *Si el proyecto se hace cargo de los impactos significativos proponiendo medidas de mitigación, reparación y compensación adecuadas* (medio humano, turismo, paisaje, fauna y recursos hídricos). En esta controversia, se analizan los aspectos relacionados a los sitios sagrados. Alegan las comunidades indígenas que el titular minimiza los impactos y no se hace cargo de los impactos significativos del proyecto en estas comunidades, siendo las medidas de mitigación, reparación y compensación inadecuadas.

En este sentido, las medidas propuestas no son idóneas «al desconocer el carácter especial del espacio territorial integral asociado al río Triful Triful, que compone un sistema natural y cultural complejo, en el que brotan de forma natural distintos tipos de plantas con propiedades medicinales (lawen), las que desde el punto de vista etnocultural tienen un valor especial, por estar asociados a una energía (gen) y relacionados con su entorno natural no contaminado (tierra y flujo natural de agua)»¹¹⁹.

El Tribunal opta por no pronunciarse sobre esta alegación, argumentando que «las deficiencias metodológicas en la determinación de la línea de base y el área de influencia impiden determinar la suficiencia de las medidas de mitigación, reparación y/o compensación respecto de los componentes medio humano, turismo, paisaje, fauna y recursos hídricos»¹²⁰.

De esta forma, no hemos podido conocer la opinión del tribunal sobre la significación de los sitios sagrados y su influencia en la resolución del caso. Sí, en cambio, el tribunal ha señalado que la memoria del proyecto (la línea de base) que se presenta a evaluación de impacto ambiental, para obtener la calificación favorable, debe abordar de manera clara y con metodologías adecuadas, incluidos informes antropológicos, que permitan decidir sobre la afectación directa a los pueblos indígenas y su patrimonio cultural.

¹¹⁷ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, rol núm. R 29-2023, de 11 de marzo de 2025, considerando 56°.

¹¹⁸ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, rol núm. R 29-2023, de 11 de marzo de 2025, considerando 96°.

¹¹⁹ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, rol núm. R 29-2023, de 11 de marzo de 2025, considerando 134°.

¹²⁰ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, rol núm. R 29-2023, de 11 de marzo de 2025, considerando 137°.

6 A modo de conclusión: la protección del medio ambiente y los sitios sagrados de comunidades indígenas

Cuando hablamos de la protección de los derechos culturales de los pueblos indígenas en Iberoamérica, necesariamente tenemos que hacer referencia a la protección del medio ambiente. La progresiva incorporación del novedoso derecho al medio ambiente adecuado en las constituciones Iberoamericanas que nacieron durante el proceso constitutivo de los años 80 y 90¹²¹, tuvo un efecto positivo en los derechos culturales de los pueblos indígenas. La integración del derecho fundamental al medio ambiente adecuado, en las nuevas constituciones de los diversos países latinoamericanos -Chile 1980, Brasil 1988, Colombia 1991, etc.-, dotó de un importante mecanismo de protección de los derechos relacionados con los pueblos indígenas -la acción de amparo de derechos fundamentales- que fue dando cabida a sentencias innovadoras, por parte de los tribunales constitucionales y supremos. Ello tuvo como consecuencia que los gobiernos se vieran compelidos a implementar un régimen jurídico e institucional, para dar contenido a dicho derecho.

Debe reconocerse un especial mérito al Tribunal Constitucional colombiano, por desarrollar rápidamente nuevos contenidos del derecho al medio ambiente adecuado, para comenzar a resolver algunas problemáticas sociales, como los derechos de los pueblos indígenas o de los desplazados por conflicto interno¹²². Sin embargo, la Corte Suprema chilena también asumió un rol proactivo con una interpretación expansiva de este derecho, que debe ser destacado. En sus diversas sentencias, resolviendo las diversas acciones de protección deducidas por las comunidades locales, comenzó a pronunciarse sobre los relaves mineros, la protección de los bosques o la contaminación de las ciudades.

Centrándonos en el objeto de estudio, la judicialización, por las comunidades indígenas, de las vulneraciones de sus derechos culturales indígenas, a través del derecho al medio ambiente adecuado ha tenido un importante apoyo en el Convenio 169 de la OIT. Este fundamental tratado internacional que incorporó una disposición referida al derecho a la consulta de los pueblos indígenas¹²³, ha significado un fuerte impulso a la reformulación de la efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas.

En este sentido, debe tenerse en consideración que, como se ha visto, la generalidad de las acciones presentadas en Chile contra proyectos de energías renovables están fundamentadas entre otros argumentos, en la ausencia de consulta a los pueblos indígenas o en vicios en los procesos cuando esta se ha realizado, en el marco del procedimiento de evaluación ambiental al que se someten dichos proyectos. No obstante, debe tenerse en cuenta que el derecho a la Consulta es un derecho instrumental que permite reconocer y amparar derechos sustantivos relacionados con los pueblos indígenas, como el derecho a la protección y el ejercicio de sus derechos culturales.

Y aquí entramos en un punto más complejo. La mayor parte de las acciones constitucionales presentadas por los pueblos indígenas, son rechazadas. Muy pocos son acogidos, y casi todos ellos, por infracción o ausencia a la consulta a los pueblos indígenas¹²⁴. En cambio, apenas ha habido una construcción jurisprudencial para los derechos culturales de los pueblos indígenas, en el contexto de los conflictos por proyectos de energía renovable. Sin duda, un aspecto pendiente de la Corte Suprema chilena es abordar de manera clara este tema.

¹²¹ Sobre esta idea, véase, JARIA, Jordi. *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

¹²² Para profundizar en este tema, LLANO, Jairo; VELASCO, Nicole; RONCANCIO, Andrés. Corte Constitucional y jurisdicción especial indígena: transformaciones y avances en Colombia. *VOX IURIS*, v. 43, n. 1, 173-184, 2025.

¹²³ El artículo 6 establece que «1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

¹²⁴ Sobre esta idea, véase, SÁEZ, Estefani. *Judicialización de proyectos de inversión sometidos a un proceso de consulta indígena*. Trabajo de Máster en Derecho de la Universidad de Chile. 2023.

De esta forma, las garantías del derecho al medio ambiente adecuado y la consulta indígena son las piedras angulares de la protección de los derechos indígenas, incluidos los relacionados con la identidad cultural, como los sitios sagrados. En este sentido, Mello y Faundes nos recuerdan que los pueblos indígenas contribuyen también de manera relevante a la protección de la Naturaleza¹²⁵. Sus sitios sagrados muchas veces son al mismo tiempo espacios naturales de gran diversidad biológica, por lo que el modelo de protección vía amparo del derecho al medio ambiente adecuado y consulta indígena es consecuente con la relación que tienen los pueblos indígenas con su entorno natural.

En este sentido, explican Luque y Doode que, mientras sacralidad, territorialidad y biodiversidad son tres nociones que operan de forma independiente en la cultura occidental, para las comunidades indígenas, naturaleza y sociedad son una unidad esencial. Al mismo tiempo, el territorio es una extensión de la humanidad -que incluye a la biodiversidad-, y es habitado por los ancestros, por tanto, es sagrado. Asimismo, compartimos el territorio con la biodiversidad. Así, el territorio conecta con la diversidad de cosmovisiones y prácticas indígenas, que tienden a identificarlo como una comunidad/unidad, inalienable de la sociedad y la biodiversidad¹²⁶.

Una extensión de esta concepción de la relación entre territorio, biodiversidad y pueblos indígenas, desde la perspectiva jurídica es, precisamente, la protección de los lugares sagrados por los pueblos indígenas, a través de los derechos al medio ambiente adecuado, a la identidad cultural y al territorio indígena. Sin embargo, llevado a la forma de abordar estas 3 dimensiones desde la cultura occidental, han sido el SEIA (manifestación del derecho al medio ambiente adecuado) y la consulta a los pueblos indígenas, las mejores vías de protección del patrimonio cultural indígena.

Luque y Doode proponen que debería avanzarse hacia una categoría de conservación ambiental especial cuando estemos ante sitios sagrados indígenas¹²⁷. Por otra parte, Mello y Faundes señalan que la contribución de los pueblos indígenas para la protección de la Naturaleza puede ser comprendida desde tres perspectivas complementarias: i) su presencia y el estatuto que se les aplica favorecen que la protección del medio ambiente sea más eficaz; ii) sus prácticas y costumbres promueven una resignificación del valor de la naturaleza que refuerza su preservación, y; iii) los mecanismos de participación de estas comunidades (en especial la consulta indígena) favorecen la protección del medio ambiente¹²⁸.

En este marco, volvemos al planteamiento inicial, referido a que la emergencia climática está flexibilizado la protección del medio ambiente en favor de las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático¹²⁹. Así, por ejemplo, para acelerar el desacople de los hidrocarburos rusos, la Unión Europea está promoviendo, bajo la influencia del Plan REPowerEU, la coexistencia de las energías renovables con las diversas actividades, incluida la protección del medio ambiente.

En coherencia con esta idea, el contexto actual de crisis climática permite a los Estados promover la coexistencia de los sitios sagrados y las energías renovables, para conseguir cumplir con el objetivo de neutralidad climática. De esta forma, son conciliables los intereses climáticos, de la Naturaleza y de los pueblos indígenas. En este contexto, los sitios sagrados pueden asumir una categoría especial de protección reforzada como espacios naturales de interés para la biodiversidad y los derechos culturales de las comunidades

¹²⁵ MELLO, Patrícia; FAUNDES, Juan. Povos indígenas e proteção da natureza: a caminho de um “giro hermenêutico ecocêntrico”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n.3, 223-251.

¹²⁶ LUQUE, Diana; DOODE, Shoko. Sacralidad, territorialidad y biodiversidad Comcáac (SERI). Los sitios sagrados indígenas como categorías de conservación ambiental. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, v. 28, n. 112, 2007, pp. 157-160.

¹²⁷ LUQUE, Diana; DOODE, Shoko. Sacralidad, territorialidad y biodiversidad Comcáac (SERI). Los sitios sagrados indígenas como categorías de conservación ambiental. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, v. 28, n. 112, 2007, p. 161.

¹²⁸ MELLO, Patrícia; FAUNDES, Juan. Povos indígenas e proteção da natureza: a caminho de um “giro hermenêutico ecocêntrico”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 3, 2020, p. 238.

¹²⁹ Sobre esta idea, OLIVARES, Alberto. The EU’s New Energy and Climate Policy: Energy Security and the Moderation of Environmental Standards. *Global Energy Law and Sustainability*, v. 3, n. 1-2, 1-21, 2023.

indígenas, que están alineados con la Acción por el Clima. Esta protección reforzada permitiría establecer reglas claras de coexistencia y de exclusión de la actividad energética en determinados sitios sagrados.

Un elemento clave aquí es la consulta a los pueblos indígenas, que permitirá conocer la opinión de los pueblos indígenas sobre los proyectos que tengan impactos significativos que afecten a grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. Asimismo, permitirá lograr acuerdos con los promotores de los proyectos. Esto ya es parte de los procedimientos existentes, por lo que solo cabría perfeccionar el mecanismo de consulta de los pueblos indígenas, para evitar que haya proyectos que omitan la consulta.

No obstante, la dimensión cultural debe tener un rol mayor en la coexistencia de las energías renovables con los sitios sagrados. Estos no solo son ecosistemas naturales que deben ser protegidos por su alto interés para la diversidad biológica; también poseen una dimensión cultural que es necesario preservar. Para ello, un instrumento que debería explorarse es la ordenación de los lugares sagrados indígenas, para identificarlos claramente, elaborar planes de ordenación y gestión de los mismos, y establecer reglas de coexistencia con la actividad energética renovable.

Como se ha señalado, la Unión Europea ha ordenado a los Estados miembros que establezcan zonas de aceleración renovable, en espacios de bajo interés ambiental, para reducir los conflictos territoriales. En el mismo sentido, se debería elaborar un catálogo con todas las zonas sagradas de las comunidades indígenas, con la respectiva consulta, y establecer reglas de coexistencia con proyectos de energías renovables o de tecnologías asociados, que incluyan una clasificación de sitios sagrados incompatibles con industrias renovables, aquellos en que la coexistencia esté sometida a determinadas exigencias, y aquellos en que la coexistencia es posible. De esta forma, se podrá reducir el conflicto en torno a la ubicación de las energías renovables y la adecuada protección de los derechos culturales indígenas.

Bibliografía

ABARZÚA, Daniela. Protección del patrimonio cultural indígena en Chile. *Anuario de derechos humanos*, v. 16, n. 2: 261-296, 2020.

APRENDE RESILIENCIA. *Montañas sagradas de la Puna de Atacama*. 2025. Disponible en: <https://aprende-resiliencia.cl/montanas-sagradas-de-la-puna-de-atacama/>. Acceso en 25 de marzo de 2025.

COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA. *Anuario estadístico de energía 2005-2015*. Santiago: CNE, 2016. Disponible en: https://www.cne.cl/wp-content/uploads/2016/07/AnuarioCNE2015_vFinal-Castellano.pdf. Acceso en: 20 de enero de 2025.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Sitios sagrados y derechos humanos de los pueblos indígenas. México D.F.: CNDH México. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/05-sitios-sagrados-pueblos-indigenas.pdf>. Acceso en: 18 de diciembre de 2024.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra», COM (2018) 773 final, 28.11.2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=SL>. Acceso en: 19 de febrero de 2025.

COMISIÓN EUROPEA. *El Pacto Verde Europeo*. 2019. COM (2019) 640 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52019DC0640>. Acceso en: 15 de enero de 2025.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*. COM (2021) 550 final, de 14 de julio de 2021.

COMISIÓN EUROPEA. *REPowerEU Plan*. COM (2022) 230 final, 2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022DC0230>. Acceso en: 05 de diciembre de 2024.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe N° 35/20. Petición 393-08. Informe de Admisibilidad. Comunidades Indígenas Campesinas Turísticas y Medio Ambiente de los Geisers del Tatio, Chile*. OEA, 2020.

CONSEJO DE MONUMENTOS NACIONAL. *Monumentos históricos. Cerro Colo Colo*. S.f. Disponible en: <https://www.monumentos.gob.cl/monumentos/monumentos-historicos/cerro-colo-colo>. Acceso en: 10 de marzo de 2025.

COOPER, Danelle; DELORMIER, Treena; Taulii, Maile. «It's Always a Part of You»: The Connection Between Sacred Spaces and Indigenous/Aboriginal Health. *International Journal of Human Rights Education*. v.3, n. 1, 1-29.

COORDINADOR ELÉCTRICO NACIONAL. *Informe Mensual*, Agosto 2024. Disponible en: https://www.coordinador.cl/wp-content/uploads/2024/08/CEN_Informe_Mensual_SEN_ago24.pdf. Acceso en 10 de febrero de 2025.

DEL GUAYO, Íñigo y CUESTA, Adán. La regulación de los nuevos negocios eléctricos de la transición. *Revista española de derecho administrativo*, n. 214: 11-38, 2021.

DEUTSCHE GASELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ) Y MINISTERIO DE ENERGÍA DE CHILE. *Experiencias de plantas solares en Chile en operación y conectadas a la red. Análisis y diagnóstico*. Bonn: GIZ, 2014. Disponible en: <https://4echile.cl/wp-content/uploads/2020/08/Experiencias-de-Plantas-Solares-en-Chile.pdf>. Acceso en: 04 de diciembre de 2024.

FAUNDES, Juan. El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho-matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina. La justificación. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, 512-532, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v9i2.6043>. Acceso en: 16 de febrero de 2025.

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN. Corte Suprema y medio ambiente: casos para el análisis. *Ideas & Propuestas*, n. 107, 2012. Disponible en: https://www.fjuzman.cl/wp-content/uploads/2018/05/iyp_107.pdf. Acceso en 16 de enero de 2025.

GITELMAN, Lazar and KOZHEVNIKOV, Mikhail. New Approaches to the concept of Energy Transition in the Times of Energy Crisis. *Sustainability*, v.15. n. 6, 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su15065167>. Acceso en:04 de febrero de 2025.

GONZÁLEZ, Miguel. Regímenes Autonómicos (desde el Estado) en América Latina. *Taller Construyendo el Estado Multiétnico Desde Sitios Políticos Múltiples: Seminario sobre Regímenes de Autonomía en América Latina*. Quito, 27 y 28 de Noviembre, p. 4.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2021. The Physical Science Basis*. 2021. Disponible en: https://report.ipcc.ch/ar6/wg1/IPCC_AR6_WGI_FullReport.pdf. Acceso en: 15 de febrero de 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*. Paris: IEA. 2021. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>. Acceso en: 21 de diciembre de 2024.

INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *Innovation landscape for smart electrification: Decarbonising end-use sectors with renewable power*. Abu Dhabi: IRENA. 2023. Disponible en: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Jun/IRENA_Innovation_landscape_smart_electrification_2023.pdf. Acceso en: 30 de enero de 2025.

INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *World Energy Transitions Outlook 2024. 1.5° C Pathway*. Abu Dhabi: IRENA. 2024. Disponible en: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2024/Nov/IRENA_World_energy_transitions_outlook_2024.pdf. Acceso en: 21 de diciembre de 2024.

JARIA, Jordi. *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

LLANO, Jairo; VELASCO, Nicole; RONCANCIO, Andrés. Corte Constitucional y jurisdicción especial indígena: transformaciones y avances en Colombia. *VOX IURIS*, v. 43, n. 1, 173-184, 2025.

LUQUE, Diana; DOODE, Shoko. Sacralidad, territorialidad y biodiversidad Comcaac (SERI). Los sitios sagrados indígenas como categorías de conservación ambiental. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*. v. 28, n. 112, 157-184, 2007. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13711208>. Acceso en: 12 de marzo de 2025.

MELLO, Patricia; FAUNDES, Juan. Povos indígenas e proteção da natureza: a caminho de um “giro hermenêutico ecocêntrico”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n.3, 223-251.

MEZA-LOPEHANDÍA, Matías. La jurisprudencia del multiculturalismo en Chile: La consulta previa indígena ante Tribunales. *Revista de Ciencias Sociales*, n. 69, 13-52, 2016. Disponible en: <https://doi.org/10.22370/rcs.2017.69.932>. Acceso en: 1 de noviembre de 2022.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA. *Identificación de Complejos Religiosos Ceremoniales Mapuche en las Regiones del Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos*. SANTIAGO: CMN. Disponible en: https://www.monumentos.gob.cl/sites/default/files/identificacion_de_complejos_religiosos_y_ceremoniales_mapuche.pdf. Acceso en 20 de marzo de 2025.

MINISTERIO DE ENERGÍA. *Plan de Acción Hidrógeno Verde 2023-2030*. Abril de 2024. Disponible en: https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/plan_de_accion_hidrogeno_verde_2023-2030.pdf. Acceso en: 22 de enero de 2025.

MINISTERIO DE ENERGÍA. *Planificación Energética de Largo Plazo. Proyectando juntos el futuro energético de Chile. Informe Final*. 11 de diciembre de 2024. Disponible en: https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/pelp2023-2027_informe_final.pdf. Acceso en: 15 de diciembre de 2024.

MINISTERIO DE ENERGÍA. *El desarrollo de la energía eólica en Chile. Aprende con Energía*, s.f. Disponible en: <https://www.aprendeconenergia.cl/fuentes-de-energia/el-desarrollo-de-la-energia-eolica-en-chile>. Acceso en 12 de diciembre de 2024.

MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO. *Nueva legislación patrimonial. Consulta indígena y afrodescendiente. Pilar II: Protección de los patrimonios culturales indígenas y afrodescendiente. Cuadernillo de trabajo*. Noviembre de 2023. Disponible en: [https://www.pueblosoriginarios.gob.cl/sites/www.pueblosoriginarios.gob.cl/files/2023-11/Cuadernillo_pilar_2_\(digital\).pdf](https://www.pueblosoriginarios.gob.cl/sites/www.pueblosoriginarios.gob.cl/files/2023-11/Cuadernillo_pilar_2_(digital).pdf). Consulta en 23 de marzo de 2025.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Estrategia Climática de Largo Plazo. Camino a la carbono neutralidad y resiliencia a más tardar al 2050*. 2021. Disponible en: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/11/ECLP-LIVIANO.pdf>. Acceso en: 11 de febrero de 2024.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO DE ESPAÑA (MITERD). *Biodiversidad y cambio climático*, s.f. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/biodiversidad-y-cambio-climatico.html>. Acceso en: 30 de noviembre de 2024.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO DE ESPAÑA (MITERD). *¿Qué es la adaptación al cambio climático?* 2024. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/>

cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/que_es_la_adaptacion.html. Acceso en: 26 de diciembre de 2024.

NACIONES UNIDAS. Nota Conceptual. Autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas. *Diálogo regional de Centro, Sudamérica y El Caribe*, 18 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/wp-content/uploads/sites/34/2021/10/Nota_conceptual_Autonomia_autogobierno.pdf. Acceso en 20 de diciembre de 2024.

NACIONES UNIDAS. *Cinco claves para entender la cumbre mundial de biodiversidad COP16 que se celebra en Colombia*. 2024. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2024/10/1533816>. Acceso: 7 de enero de 2025.

NACIONES UNIDAS. ¿Qué significa adaptación al cambio climático y resiliencia al clima? s.f.-A. Disponible en: <https://unfccc.int/es/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/que-significa-adaptacion-al-cambio-climatico-y-resiliencia-al-clima>. Acceso en: 10 de enero de 2025.

OLIVARES, Alberto. El nuevo marco institucional ambiental en Chile. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. v. 1., n. 1, p. 1-20. 2010. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/326933>. Acceso en: 18 de febrero de 2025.

OLIVARES, Alberto. The EU's New Energy and Climate Policy: Energy Security and the Moderation of Environmental Standards. *Global Energy Law and Sustainability*, v. 3, n. 1-2, 1-21, 2023-a. Disponible en: <https://www.eupublishing.com/doi/full/10.3366/gels.2023.0091>. Acceso en: 21 de febrero de 2025.

OLIVARES, Alberto. La adaptación normativa al cambio climático. El caso de la coexistencia de la eólica marina y la protección de la biodiversidad. Olivares, A. (Coord.). *Derecho y economía azul. Desafíos para su implementación*. Cizur Menor: Aranzadi, 207-275. 2023-b.

PARLAMENTO EUROPEO (2020). *Pérdida de biodiversidad: ¿Por qué es una preocupación y cuáles son sus causas?* 2020. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20200109STO69929/perdida-de-biodiversidad-por-que-es-una-preocupacion-y-cuales-son-sus-causas>. Acceso en: 6 de marzo de 2025.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO. Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), 2021.

PAVEZ, Mario. Ley corta I, II y de ERNC. ELO383. *Seminario de Electrónica Industrial*. S.f. Disponible en: <http://www2.elo.utfsm.cl/~elo383/apuntes/InformeLeyes.pdf>. Acceso en: 29 de diciembre de 2024.

PÉREZ-BUSTAMANTE, David. *Las energías renovables en la Unión Europea: régimen jurídico*. Madrid: Dykinson, 2012.

PIZZOLEO, Javiera. Casi 20 proyectos de energía y minería se encuentran impugnados vía judicial. *Reporte Minero & Energético*, 19/06/2023.

PURRALEF, José. Complejos religiosos y ceremoniales: Recate y proyecciones de cultura, poder y autonomía mapuche huilliche. *Fütavillimapu*, s.f. Disponible en: https://www.futavillimapu.org/pub/2016/SITIOS_CEREMONIALES_MW.pdf. Acceso en: 25 de marzo de 2025.

RAMÍREZ, Silvina. La identidad cultural como desafío a las teorías políticas contemporáneas. FAUNDES, Juan y RAMÍREZ Silvina (eds.). *Derecho fundamental a la identidad cultural, abordajes plurales desde América Latina*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2019.

REDACCIÓN. Gobierno de Chile rechaza el polémico proyecto HidroAysén. *BBC Mundo*, 10/06/2014. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140610_socios_chile_rechazo_hidroyasen. Acceso en: 16 de diciembre de 2024.

ROMERO, Hugo. Ecología política y represas: elementos para el análisis del Proyecto HidroAysén en la Patagonia chilena. *Revista de Geografía Norte Grande*, 57: 161-17, 2014. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n57/art11.pdf>. Acceso en: 23 de enero de 2025.

SÁEZ, Estefani. Judicialización de proyectos de inversión sometidos a un proceso de consulta indígena. Trabajo de Máster en Derecho de la Universidad de Chile. 2023. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/197101/Judicializacion-de-proyectos-de-inversion-sometidos-a-un-proceso.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acceso en 12 de marzo de 2025.

SALAZAR, Octavio. El derecho a la identidad como elemento esencial de una ciudadanía compleja. *Revista de Estudios Políticos*, n. 127, enero-marzo, pp. 297-322.

SÁNCHEZ, Carolina; CÉSPEDES, Rodrigo. Lugares sagrados, religiones indígenas y patrimonio cultural: el caso del Cerro Colo-Colo. *Revista Latinoamericana de Derecho y Religión*, v. 4, n. 2, 1-7, 2028.

SCARLAT, Nicolae et al. Renewable energy policy framework and bioenergy contribution in the European Union – An overview from National Renewable Energy Action Plans and Progress Reports. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. v. 51: 969-986, 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.06.062>. Acceso en 20 de diciembre de 2024.

SECRETARÍA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Neutralidad en carbono para 2050: la misión mundial más urgente*. 11/12/2020. Disponible en: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/articles/2020-12-11/carbon-neutrality-2050-the-world's-most-urgent-mission>. Acceso en: 21 de noviembre de 2024.

SERVICIO NACIONAL DE GEOLOGÍA Y MINERÍA. *Chile, territorio volcánico*. Santiago: SERNAGEOMIN, 2018. Disponible en: https://www.sernageomin.cl/pdf/LIBROdevolcanes_SERNAGEOMIN.pdf. Acceso en: 19 de noviembre de 2024.

SWIDERSKA, Krystina; ARGUMEDO, Alejandro. *Hacia un enfoque holístico para la protección del conocimiento indígena: las actividades de las NU, el 'Patrimonio Bio-cultural Colectivo' y el FPCI-NU. Informe para la Quinta Sesión del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las NA, 15-26 de mayo de 2006*, Nueva York. 2006. Disponible en: <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G02217.pdf>. Acceso en: 10 de marzo de 2025.

TURRENTINE, Jeff. What Are the Causes of Climate Change? *NRDC*, 13/09/2022. Disponible en: <https://www.nrdc.org/stories/what-are-causes-climate-change>. Acceso en: 28 de noviembre de 2024.

ULLOA, Astrid. Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Tabula Rasa*, n. 13, 73-92, 2010. Disponible en: <https://doi.org/10.25058/20112742.405>. Acceso en: 20 de noviembre de 2024.

VIVANCO FONT, Enrique. Emisiones de CO2 en Chile. Generación a nivel regional y principales fuentes emisoras. *Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca Nacional de Chile*. 2024. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/35863/1/BCN_Emisiones_CO2_eq_Chile_2024_FINAL.pdf. Consulta en: 10 de diciembre de 2024.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Os Correios Brasileiros e a
Logística Estatal do Programa
Nacional do Livro e do Material
Didático (PNLD)**

**The Brazilian Post Office and the
State Logistics of the National
Book and Teaching Material
Program (PNLD)**

Alysson Rogerio da Silva

Claudia Souza Passador

Denis Renato Oliveira

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Os Correios Brasileiros e a Logística Estatal do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)*

The Brazilian Post Office and the State Logistics of the National Book and Teaching Material Program (PNLD)

Alysson Rogerio da Silva **

Claudia Souza Passador ***

Denis Renato Oliveira ****

Resumo

A logística tem um papel estratégico fundamental para as organizações privadas e públicas. Porém, na administração pública, a logística não tem o mesmo destaque. O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) garante a distribuição sistêmica, regular e gratuita de livros e outros materiais no Brasil e, desde 1994, são os Correios responsáveis pela operação logística do programa, que movimenta cerca de 80 toneladas de livros e entrega nos 5.570 municípios brasileiros, ainda que sob críticas e questionamentos. O Objetivo deste artigo é entender o atual processo logístico distributivo do PNLD, considerando os pressupostos teóricos do planejamento público, capacidades estatais e estrutura do mercado nacional nesse segmento. Nossa metodologia assenta-se na análise de dados secundários, de acesso público, visitas nas estruturas fundamentais de gestão do PNLD e Correios, além de visitas em escolas nas diversas regiões do país. Nos últimos anos, os Correios atingem, usualmente, um percentual médio de 99,5% de entregas realizadas até a data de 10 de fevereiro, o que demonstra a eficiência do sistema distributivo. Apesar do resultado, alguns pontos relacionados a atrasos em escolas rurais, pressa para conferência das encomendas, férias escolares, erros ou falta de atualização de dados postais, questões sazonais, além das dificuldades de acesso, comprometem a percepção dos *stakeholders*. Concluiu-se que a distribuição do PNLD, ante a complexidade do processo, atende, de forma satisfatória, a demanda social e logística imposta pela política pública. Ainda que tal processo logístico careça de maior segurança jurídica estatal em termos de regulação e governança.

Palavras-chave: livro didático; PNLD; correios; logística estatal; políticas públicas.

Abstract

Logistics plays a fundamental strategic role for both private and public organizations. However, in public administration, logistics does not have the

* Recebido em 31/10/2022
Aprovado em 01/11/2023

** Engenheiro. Doutorando em Administração de Organizações na Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). Mestre em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Engenheiro de Biotecnologia e Biotecnologista pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Lattes:<http://lattes.cnpq.br/1016482037380023>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5441-9590>. E-mail: alyssonrogerio@gmail.com

*** Socióloga. Jornalista. Mestre em Governo e Administração Pública (FGV/EAESP). Doutora em Educação (USP). Professora Titular da Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). Coordenadora do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (GPUBLIC-IEA/USP). Pesquisadora Sênior FAO (ONU). Lattes:<http://lattes.cnpq.br/9233921283764542>. ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-9333-563X>. E-mail: cspassador@usp.br

**** Administrador. Doutor e Mestre em Administração de Organizações pela Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). Professor Associado (Nível I) da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Lattes:<http://lattes.cnpq.br/6920038293298351>. ORCID:<https://orcid.org/0000-0001-9723-7650>. E-mail: denis.oliveira@ufla.br

same prominence. The National Book and Teaching Material Program (PNLD) guarantees the systemic, regular and free distribution of books and other materials in Brazil and, since 1994, the Post Office has been responsible for the logistics operation of the program, which moves around 80 tons of books and delivers them to 5,570 Brazilian municipalities, despite the criticism and questions. The objective of this article is to understand the current PNLD logistics distribution process, considering the theoretical assumptions of public planning, state capacities and the structure of the national market in this segment. Our methodology is based on the analysis of secondary, publicly accessible data, visits to the fundamental management structures of the PNLD and the Post Office, as well as visits to schools in various regions of the country. In recent years, the Post Office has usually achieved an average percentage of 99.5% of deliveries made by February 10, which demonstrates the efficiency of the distribution system. Despite the results, some issues related to delays in rural schools, rushing to check orders, school holidays, errors or lack of updating of postal data, seasonal issues, in addition to difficulties in access, compromise the perception of stakeholders. It was concluded that the distribution of the PNLD, given the complexity of the process, satisfactorily meets the social and logistical demand imposed by public policy. Even though this logistical process lacks greater state legal security in terms of regulation and governance.

Keywords: textbook; PNLD; postal service; state logistics; public policies.

1 Introdução

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático conhecido como PNLD compreende um conjunto de ações voltadas para a distribuição de forma sistêmica, regular e gratuita de obras didáticas, pedagógicas e literárias, além de outros materiais de apoio à prática educacional como jogos educacionais, softwares de computador e aplicativos de telefone, destinados aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica do País e instituições de educação comunitárias sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público. Essa política pública, que tem sua origem no Instituto Nacional do Livro, criado em 1929, foi, ao longo do tempo, se consolidando e se expandindo até seu modelo atual, e tem contribuído com a educação brasileira. Mesmo assim, sofre questionamentos principalmente por seu alto custo.

As organizações buscam, continuamente, mais eficiência em seus processos, com o objetivo de otimizar e racionalizar recursos, reduzir custos, melhorar a qualidade dos produtos e serviços, aprimorar as relações com seus *stakeholders*, além de atender as expectativas, cada vez maiores, dos clientes. No setor público, essa exigência é ainda maior, pois inclui serviços voltados à garantia de acesso a direitos fundamentais, como a educação, além da obrigação de seguir os princípios da administração pública, estabelecidos na constituição federal como os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse contexto, a logística assume papel estratégico fundamental tanto em relação às organizações privadas quanto ao setor público, e pode contribuir com políticas públicas eficientes e de qualidade, por meio de ações logísticas integradas, dinâmicas e bem-organizadas.

O Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, como a falta de universalização de serviços básicos, carência de qualidade no serviço público, participação e controle social pouco efetivos, crises fiscais, econômicas, sociais, institucionais e sanitárias. O estado brasileiro vem sofrendo importantes mudanças ao longo de sua trajetória, mudanças impostas pelas crises constantes, pelo processo de redemocratização ainda em andamento, por reformas administrativas incompletas, má distribuição de renda; e avanços tecnológicos, sociais e econômicos desiguais no território brasileiro¹. Essas características do setor público brasileiro trouxeram impactos para a logística e novos desafios para o Estado. Apesar dos desafios logísticos evidentes num país

¹ CORRÊA, Victor; PASSADOR, Claudia Souza. *O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos*. Brasília: *Enap*, 2019.

com dimensões continentais, com uma infraestrutura precária ou ausente e diferenças regionais, ainda assim, o Brasil se destaca como um grande produtor e exportador de *commodities*, com uma ampla e importante rede de escoamento logístico.

A distribuição do PNLD, desde 1994, é realizada pelos Correios — Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) —, empresa pública federal responsável pela execução do sistema de envio e entrega de correspondências no Brasil. Para a distribuição dos materiais do PNLD em todo o país, são envolvidas uma quantidade expressiva de modais diferentes (aviões, barcos, caminhões, vans), com o objetivo de entregar os livros para mais de 30 milhões de alunos, antes do início do ano letivo. Antes dos Correios, a distribuição era realizada por empresas privadas e apenas 25% dos livros didáticos chegavam às mãos dos alunos e professores antes do início do ano letivo. O restante chegava no decorrer do ano letivo, o que prejudicava os alunos, professores e todo o planejamento de ensino². Atualmente, o PNLD é a maior operação customizada dos Correios, e uma das maiores operações logísticas do mundo, movimenta cerca de 80 toneladas de livros, aproximadamente 130 milhões de unidades, e entrega em todos os municípios brasileiros³.

Ainda assim, o programa recebe diversos questionamentos relacionados aos seus altos custos, falta de concorrência, participação coadjuvante do setor privado, ausência de segurança jurídica em termos de regulação e governança, além da enorme pressão política sofrida pelo programa que é uma política de Estado. Nos últimos três anos, o investimento no PNLD foi de quase R\$ 4 bilhões de reais. A distribuição é gerida e executada pelos Correios, por meio de dispensa de licitação e ainda que exista a participação do setor privado, por meio de terceirização de frotas e mão de obra, em várias etapas do processo logístico, há questionamentos sobre a falta de concorrência no pleito e a falta de uma participação maior do mercado privado na operação.

O programa sofre pressões políticas e questionamentos desde sua criação, que podem impactar, negativamente, essa política de Estado essencial para educação no Brasil. Em 2022, o Governo Federal tinha a intenção de privatização dos Correios e, com o fim do prazo contratual entre os Correios e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) naquele ano, havia muita insegurança em relação à continuidade do modelo de distribuição e do próprio PNLD. Em 2023, o Governo do Estado de São Paulo tentou cancelar o convênio com o Governo Federal, abrindo mão de livros e materiais didáticos já escolhidos pelos professores e com verbas já destinadas para sua execução, alegando que iria desenvolver e contratar (sem licitação) os próprios materiais didáticos, que seriam totalmente digitais. Tais inseguranças e pressões políticas a respeito dessa importante política de Estado geram um cenário de muitas dúvidas e indefinições que demandam investigações mais aprofundadas, incluindo a avaliação de outros modelos (alternativas) para a distribuição dos materiais do programa.

Existe uma necessidade de aprofundar e ampliar os estudos e a literatura teórica e prática em relação aos impactos das políticas públicas sobre a administração pública⁴. As questões apresentadas suscitam a formulação da seguinte questão de pesquisa, e que caracteriza o interesse geral deste trabalho: *como acontece o processo logístico distributivo do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no Brasil considerando os pressupostos teóricos do planejamento público, capacidades estatais e estrutura do mercado neste segmento?*

Sendo assim, busca-se entender como acontece o atual processo logístico distributivo do PNLD. Além disso, analisam-se, ainda, a capacidade do mercado nacional de logística, as bases legais e a segurança jurídica

² EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. Departamento de Vendas no Atacado. *Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2003. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/553> Acesso em: 14 jul. 2022.

³ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Dados Estatísticos do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programa-s-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 14 ago. 2022.

⁴ ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. *Cadernos Ebape*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-12, mar. 2004.

da distribuição do PNLD. Estabelecendo suas bases e limitações, contribuindo para aperfeiçoamento da gestão logística de distribuição do PNLD no Brasil. Por se tratar de proposta de debate sobre um tema de interesse político, social e econômico, este trabalho se justifica e pode ser considerado relevante.

Além disso, realiza-se, neste artigo, uma avaliação da política pública de distribuição de livros (PNLD) pelos Correios com base em múltiplos métodos. Diante do exposto, considera-se como hipótese principal o fato dos Correios atenderem, atualmente, de forma satisfatória, a demanda logística do PNLD. Assim, com base na contextualização realizada e na hipótese apresentada, desenvolveu-se a abordagem metodológica apresentada a seguir.

2 Abordagem metodológica

Este trabalho tem como abordagem técnica a combinação de estudos de natureza qualitativa e quantitativa, de cunho explicativo e descritivo, pois, para além do entendimento da opção pela atual logística distributiva do programa, que contempla perguntas do tipo “*o que*” e “*como*”, pretende-se identificar o quão assertivas são essas escolhas logísticas e quais melhorias se indicam para a operacionalização dessa política no território nacional.

Pesquisas com esse nível de complexidade, ao apresentar os predicados de determinado fenômeno, devem fazer o estabelecimento das relações entre variáveis observadas e medidas, elencadas com base na elaboração do corpo teórico, além de determinar a natureza e intensidade das relações, por meio de procedimentos de coleta de dados diversificados, que contemplam a aplicação de questionários semiestruturados, realização de entrevistas em profundidade, além da coleta de dados secundários oriundos de documentos oficiais⁵.

Adota-se, também, para a pesquisa apresentada neste artigo, uma abordagem quantitativa de análise, já que se avaliam indicadores e outros dados que permitem compreender a logística de distribuição adotada pelo PNLD. A abordagem qualitativa se alinha ao entendimento deste pesquisador, uma vez que a realidade do contexto dessa pesquisa é subjetiva e múltipla, e, mesmo utilizando questionários na coleta de dados, as técnicas de análise serão de predomínio qualitativos⁶. A abordagem qualitativa parece ser mais adequada quando o problema é pouco explorado e há a necessidade de entender o fenômeno de forma holística, em toda sua complexidade⁷.

2.1 Detalhamento metodológico

Fundamenta-se a revisão bibliográfica com base em pesquisa de artigos publicados em anais de eventos e periódicos, dissertações e teses, resultado de em uma estrutura conceitual apresentada de maneira resumida no Capítulo 3.

Para identificar posicionamento logístico atual do PNLD e analisar as decisões logísticas distributivas do programa, procedeu-se a pesquisa descritiva, com base na pesquisa bibliográfica e pesquisas em documentos dos Correios e do FNDE. Além disso, houve a realização de entrevistas não estruturadas a pessoas-chaves no processo de distribuição (gerenciamento, armazenamento, distribuição e recebimento dos materiais) e visitas às Secretarias de Educação, Centros de Distribuição dos Correios e Escolas Públicas nas diversas

⁵ GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

⁶ CHUEKE, Gabriel Vouga; LIMA, Manolita Correia. Pesquisa Qualitativa: evolução e critérios. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 11, n. 128, p. 63-69. 2012.

⁷ GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

regiões do país, nas cidades de Curitiba/PR, Brasília/DF, Manaus/AM, Belém/PA, São Luís/MA e São Paulo/SP.

Ainda houve uma coleta de dados realizada por meio da aplicação de um questionário digital (ANEXO A), com perguntas abertas e fechadas, apresentado e enviado aos participantes do 16º Encontro Técnico Nacional dos Programas do Livro, evento promovido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em Belém do Pará, entre os dias 07 e 10 de junho de 2022, que contou com a presença de gestores PNLD de todas as regiões do país. Receberam-se 136 questionários respondidos pelos participantes do evento, dos quais 117 atuam diretamente em alguma etapa do PNLD (85,4 %). O questionário contou com perguntas sobre a localidade de atuação dos participantes (região do país, estado e município), local de trabalho (secretaria de educação, escola), se o participante atua diretamente no PNLD e em quais etapas, qual a avaliação deles em relação aos programas de forma geral, se havia um conhecimento prévio sobre a logística de distribuição realizada pelos Correios e qual a avaliação em relação a essa logística, nível de satisfação com o PNLD e sua logística, se os materiais chegam nas escolas no prazo correto, quais as dificuldades locais em relação a eventuais atrasos, e perguntas abertas para relato de problemas e sugestões para a melhoria do programa e de sua logística. Os dados foram compilados em planilhas para análise dos dados obtidos.

Ainda para analisar as decisões logísticas distributivas do PNLD, houve a investigação do processo logístico distributivo do PNLD, com base nos pressupostos teóricos de planejamento governamental e das capacidades estatais.

O primeiro diz respeito à capacidade de ponderar a realidade social, econômica, política, cultural e sua influência sobre o processo de tomada de decisão⁸, visando traçar metas que possam proporcionar o alcance dos resultados esperados pela organização, na intenção de sustentá-los⁹. Planejar pode ser definido como um processo racional e organizado do pensamento, que proporciona, com base em uma análise conjuntural, condições para a antecipação de possíveis situações e seleção das melhores formas de conduzir a organização¹⁰. Considerando que o planejamento ainda se coloca como um grande obstáculo nas atividades de formulação, execução e controle de políticas públicas, a sua realização no setor público deve ser direcionada pela busca do melhor desempenho das atividades, devendo-se considerar a complexidade das demandas, o fluxo de informações requerido para sua gestão e a coerência das ações realizadas¹¹.

Já o segundo, capacidades estatais, está relacionado aos atributos do Estado que o habilitam a conduzir as políticas públicas para a sua finalidade, para o alcance dos objetivos propostos^{12, 13, 14, 15, 16, 17}. Essa aborda-

⁸ SARAGON, Malena da Silva; OLIVEIRA, Denis Renato de. Análise de Conjuntura: Adequações do Instrumento para as Decisões de Planejamento. In: ENCONTRO DA ANPAD, EnANPAD, 42., 2018, Curitiba. *Anais* [...]. Curitiba: EnANPAD, 2018.

⁹ OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Teoria geral da administração: uma abordagem prática*. 3. ed. São Paulo. Atlas, 2012.

¹⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. Nova Gestão Pública. In: OLIVEIRA, Laís Macedo de; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto. (org.). *Desenvolvimento gerencial na administração pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap - Secretaria de Gestão Pública, 2009.

¹¹ FERNANDES, Alan Gabriel. *Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública: uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras*. Dissertação, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

¹² BERSCH, Katherine Schlosser; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. An archipelago of excellence? Autonomous capacity among Brazilian State Agencies. 2012. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/effc8bff-9f34-4253-bb21-c8dae67b6456/content>.

¹³ HENDRIX, Cullen S. Measuring state capacity: the ethical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

¹⁴ PEREIRA, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

¹⁵ GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fabio de Sá; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e políticas públicas; passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro, NERI, Marcelo Côrtes; DILLON, Sergei Suarez (ed.). *Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

¹⁶ BICHIR, Renata Mirandola. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. *Texto para Discussão: IPEA*, Brasília, n. 2032, 2015.

¹⁷ PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

gem enfatiza a capacidade do Estado em exercer seu poder (em nível macro) considerando a formação e a construção de aparatos estatais para criação e manutenção da ordem, ou (nível micro) pela capacidade em identificar problemas, construir soluções, executar ações e entregar resultados efetivos por meio da análise minuciosa dos instrumentos e processos que o capacitam a elaborar e implementar políticas públicas. Em síntese, se trata da análise da capacidade do Estado na proposição e execução de políticas públicas considerando suas limitações estruturais e de governança, numa típica relação entre estrutura versus conjuntura, quando analisados os contextos social, econômico, político e cultural, que compreende acontecimentos, atores, cenários e relações de força ou interesses em jogo¹⁸, ou seja, refletem sua competência para alcançar os objetivos e finalidade.

Para a análise da capacidade estatal dos Correios no atendimento do PNLD, consideraram-se três das sete dimensões identificadas por Cingolani¹⁹, a dimensão relacional/territorial, transformativa e legal. E a abordagem selecionada para avaliar a capacidade estatal foi a escolha de duas medidas genéricas, o percentual de entregas realizadas no prazo contratado, e a avaliação dos gestores do PNLD, como *práxis* da capacidade estatal. O resultado da análise da capacidade estatal dos Correios conta no Capítulo 5.

3 Correios e políticas públicas no Brasil

A logística dos Correios — Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) — está fundamentada em uma rede de agências, centros de triagem/transporte e distribuição de objetos postais, cuja presença em todos os municípios brasileiros expressa sua capilaridade única no país. Em 2021, os Correios fecharam o ano somando 11.013 unidades de atendimento (6.028 agências próprias e 4.985 terceirizadas) e 4.449 unidades especializadas nas atividades de gestão da frota, tratamento de cartas e encomendas, entrega, embarque/desembarque da carga e logística²⁰.

Mesmo com essa rede, presente em todo o território, existem profundas desigualdades regionais relacionadas à disposição de infraestrutura e condições gerais de circulação que alteram, drasticamente, os prazos de entregas. Essas condições desiguais de fluidez estão atreladas às características de desenvolvimento urbano seletivo no país que privilegia as capitais dos estados do sul e sudeste e suas regiões metropolitanas. As regiões com menores condições de fluidez, onde os prazos de entrega são mais lentos, são formadas, principalmente, por municípios da região Norte, e alguns da região Nordeste e do Mato Grosso. Ainda assim, os Correios incluem, em sua malha de transporte aéreo de carga, todas as capitais, inclusive as com desenvolvimento econômico menos expressivo, independentemente da demanda de mercado.

Os Correios assumem um papel importante como agente de integração territorial e de superação das desigualdades impostas pelo território. Não apenas pela presença continental — aspecto técnico logístico, mas também por se tratar de uma empresa estatal pública, que disponibiliza sua rede como um instrumento logístico do Estado para a implementação de políticas públicas — aspecto político. Os Correios atuam como o principal operador logístico nas políticas públicas, representam o braço logístico do Estado brasileiro. A sua presença e capilaridade é a característica que se destaca e distingue os Correios de qualquer outra organização no país.

No Brasil, os Correios participam da criação de endereços, juntamente às prefeituras, formalizam os logradouros e concedem o Código de Endereçamento Postal (CEP), que permite aos cidadãos o uso de um

¹⁸ SOUZA, Herbert José de. *Como se faz análise de conjuntura*. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

¹⁹ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

²⁰ EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. *Relatório da Administração Correios*. 2021. Disponível em: <https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/relatorios/relatorio-de-administracao/relatorios-de-administracao> Acesso em: 01 ago 2022.

endereço formal, sem o qual não é possível acessar serviços básicos de saneamento, eletricidade, abertura de conta bancária, cadastramento em programas sociais, entre outros. Nos Correios é possível emitir, regularizar e pedir segunda via do Cadastro de Pessoa Física (CPF), outro elemento importante da cidadania no Brasil. Além de realizar a entrega domiciliar do documento, assegurando o seu acesso universal. Em 2021, os Correios emitiram 57.717 certificações digitais, que funcionam como uma identidade eletrônica tanto para pessoas físicas ou jurídicas. Permite a assinatura de documentos com valor jurídico à distância sem a necessidade de reconhecimento em cartório.

Durante a sua execução do Programa Fome Zero iniciado em 2003, as agências dos Correios de todas as cidades viraram postos de arrecadação e entrega de mais de 615 toneladas de alimentos, cuja logística de distribuição também foi realizada pelos Correios²¹. Como o programa pretendia atingir a população mais pobres do país, que vivem nas regiões mais pobres, não havia nenhuma outra organização que dispunha de capilaridade e de uma infraestrutura pronta para atender rapidamente aos objetivos estabelecidos.

Com a criação da marca Banco Postal em 2002, os Correios se tornaram um correspondente bancário, o que permitiu a utilização das agências dos Correios na prestação de serviços bancários básicos. Viabilizando uma expansão sem precedentes das redes bancárias em todo o território, além de contribuir para a ampliação dos lucros dos bancos, mesmo em áreas menos atrativas economicamente, onde não era viável manter uma agência própria. Os Correios, com sua capilaridade maior do que qualquer banco do país, foram a única empresa capaz de atender a iniciativa do Estado em um prazo imediato.

O programa Exporta Fácil dos Correios, criado em 2003, possibilita a exportação de produtos com remessas de até 30 quilos, partindo de qualquer ponto do país para o mundo todo, inclusive realizando desembaraço aduaneiro. O programa beneficia, principalmente, micro e pequenas empresas, além de cooperativas e autônomos²². Além disso, as operações logísticas no sistema judiciário, também são realizadas pelos Correios. Toda movimentação de documentos entre cartórios, comarcas, fóruns e tribunais segue via postal. Além disso, somente o Aviso de Recebimento (AR) dos Correios é considerado comprovação válida de mensagens e comunicação oficial.

Os Correios participam da distribuição de vários materiais para o Ministério da Saúde como cartazes de campanhas, pequenos equipamentos, materiais cirúrgicos etc. Participa ainda da distribuição de algumas vacinas para pequenas cidades e povoados. Em casos de catástrofes “naturais”, os Correios são acionados para participar de operações de distribuição de donativos. Nesse sentido, as agências passam a funcionar como postos de arrecadação e distribuição para os locais atingidos.

Desde 1996 o Brasil utiliza urnas eletrônicas em todos seus pleitos eleitorais. O que permite que a votação seja realizada ao mesmo tempo em todo o país, e agiliza a divulgação dos resultados. Os Correios realizam uma grande operação logística juntamente ao Tribunal Superior Eleitoral que garantem uma distribuição sigilosa, síncrona e segura das urnas e demais materiais necessários para o dia da votação.

A logística dos Correios possibilita, ainda, a realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), da Provinha Brasil, entre outros, em todos os municípios brasileiros simultaneamente. Essa parceria dos Correios com o Ministério da Educação possibilita a entrega das provas de forma sigilosa, uma hora antes do início em todos os locais de aplicação, e ainda coleta as provas no mesmo dia, após o encerramento. Utilizando a rede postal disponível para realizar os exames em escala nacional de forma sigilosa, eficiente e econômica. Além da atuação na aplicação desses testes, os Correios também fazem parcerias com instituições aplicadoras em concursos públicos.

²¹ EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. *Relatório da Administração Correios*. 2021. Disponível em: <https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/relatorios/relatorio-de-administracao/relatorios-de-administracao> Acesso em: 01 ago 2022

²² VENCESLAU, Igor. O correio como braço logístico do estado: a execução de políticas públicas por meio da rede de agências postais no território brasileiro, *R. Bras. Geogr.*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 24-37. 2018.

Por fim e não menos importante, os Correios executam em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) uma das maiores operações de distribuição de livros didáticos do mundo. O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) garante a distribuição sistêmica, regular e gratuita de livros e outros materiais de apoio à prática educacional no Brasil e, desde 1994, são os Correios a empresa responsável pela operação logística do programa, que movimenta cerca de 80 toneladas de livros e entrega nos 5.570 municípios brasileiros em uma megaoperação que se utiliza de diversos modais.

A operação logística do PNLD apresenta características bastante peculiares, em que o material didático deve chegar às escolas antes do início do ano letivo, em quantidade suficiente com base nas informações do Censo Escolar do ano anterior. Essa política pública nacional propicia a unificação do sistema de ensino em todo o território, estabelece um processo democrático de escolha de obras pelos professores, supera a escassez de material didático, especialmente nos lugares mais remotos.

3.1 Logística dos Correios para o PNLD

O PNLD, enquanto política pública, tem sua origem no Instituto Nacional do Livro criado em 1929 e foi, ao longo do tempo, se consolidando e ganhando corpo, expandindo até o modelo atual do PNLD. A distribuição logística dos materiais e livros didáticos que compõem o PNLD acompanhou a expansão do programa. Antes de os Correios assumirem os serviços de distribuição logística do PNLD, apenas 25% dos materiais adquiridos pelo governo chegavam antes do início do ano letivo, a maior parte era entregue no decorrer do ano, o que prejudicava os alunos, professores e todo o planejamento de ensino nacional²³.

A distribuição do PNLD, desde 1994, é realizada pelos Correios, empresa pública responsável pela execução do sistema de envio e entrega de correspondências no Brasil. Nessa primeira fase, entre 1994 e 2001, os Correios desenvolveram seu sistema logístico para atender tal demanda que se difere das entregas convencionais, em que a encomenda, após o recebimento pelos Correios, é encaminhada para a entrega imediatamente. Os livros e materiais didáticos escolhidos pelos professores precisam chegar nas escolas antes do início do período letivo. Houve uma evolução gradual significativa no número de livros didáticos adquiridos e distribuídos nesse período conforme quadro 1.

Quadro 1 – Distribuição de livros do PNLD pelos Correios

Ano de Aquisição	Ano letivo	Livros Distribuídos	Alunos Beneficiados
1994	1995	56.973.686	5.459.344
1995	1996	80.267.799	29.423.376
1996	1997	84.732.227	30.565.229
1997	1998	84.254.768	22.920.522
1998	1999	109.159.542	32.927.703
1999	2000	72.616.050	33.459.900
2000	2001	109.650.315	32.523.493
2003	2004	119.380.441	31.911.098
2007	2008	128.490.570	38.282.087
2010	2011	135.916.919	37.114.908
2013	2014	157.134.808	39.403.259
2015	2016	128.588.730	34.513.075
2016	2017	152.351.763	29.416.511

²³ EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. Departamento de Vendas no Atacado. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2003. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/553> Acesso em: 14 jul. 2022

Ano de Aquisição	Ano letivo	Livros Distribuídos	Alunos Beneficiados
2017	2018	153.899.147	31.135.526
2018	2019	126.099.033	30.017.770
2019	2020	172.571.931	28.477.093
2020	2021	136.832.401	28.870.244
2021	2022	207,299,694	57,039,896
2022	2023	131,092,199	47,472,671

Fonte: adaptada de ARAÚJO²⁴ e FNDE³.

Essa primeira fase da entrega dos livros didáticos pelos Correios (1994-2001) foi marcada pela expansão do programa e pelo desenvolvimento do sistema de distribuição dos Correios, premiado em 2002 com o prêmio *World Mail Awards*, na categoria Serviços ao Cliente, em que concorreu com empresas de distribuição dos Estados Unidos, Espanha, Itália, Singapura e Suécia. O que trouxe destaque mundial ao PNLD e aos Correios.

Porém, com a expansão progressiva do PNLD e o aumento dos custos operacionais de distribuição, que ultrapassam a casa dos R\$ 200 milhões anualmente, houve a necessidade de aprimoramento da logística distributiva para essa operação, que apresenta características bastante peculiares e precisa de soluções customizadas. Incorporaram-se conceitos de logística enxuta (*lean*) e de Curva ABC, conhecida também como Análise de Pareto, em que se busca uma maior eficiência no processo logístico e uma nova forma de organizar e classificar as entregas por grau de importância ou de representatividade. Com o objetivo de otimizar os estoques, reduzir desperdícios de recursos, e entregar de forma mais assertiva, reduzindo as “reentregas” nas mesmas escolas, secretarias e prefeituras.

Com base nas informações históricas de quantidade de materiais entregues no programa, e a incorporação desses conceitos, os Correios desenvolvem um sistema (algoritmo) de unitização que prioriza entregas por lotes econômicos, em que se busca um ponto de equilíbrio entre a capacidade e a programação produtiva de cada editora, a quantidades de materiais (*SKUs*– *Stock Keeping Unit*) que será enviada para cada escola, tamanho dos pacotes (encomendas), capacidade de carga de cada veículo, e a quantidade de viagens (rotas de entregas) necessárias para concluir a entrega. Tal sistema é chamado de Paletização virtual, e viabilizou, desde então, a distribuição dos materiais em todo território nacional de forma mais econômica e assertiva. Ainda assim, a distribuição logística do PNLD envolve uma quantidade expressiva de modais (aviões, caminhões, vans e barcos), para fazer chegar milhares de livros e materiais didáticos, antes do início do ano letivo, a mais de 30 milhões de estudantes da rede pública.

Atualmente, o PNLD constitui a maior operação customizada dos Correios, e uma das maiores e mais complexas operações logísticas do mundo, envolve diretamente mais de 2500 pessoas, movimenta cerca de 80 toneladas de materiais, durante um período de 3 a 4 meses, com cerca de 20 editoras diferentes que produzem mais de 2200 materiais diferentes (*SKUs*). Ressalta-se que os materiais e livros são selecionados pelos professores e escolas em processo democrático de escolha.

As editoras produzem e empacotam esses materiais seguindo uma triagem virtual (paletização virtual) elaborada pelos Correios, que recolhe e direciona os materiais aos seus centros de distribuição em todo país, realiza a manipulação e combinação das cargas (*picking*) e entrega esses materiais diretamente em escolas, secretarias e prefeituras nos 5.570 municípios brasileiros. Em janela de tempo de pouco mais de 4 meses, desde o processo de escolha dos professores em agosto/setembro, até a entrega nas escolas em janeiro/fevereiro.

²⁴ ARAÚJO, Juliano Bezerra. *Processo logístico de distribuição dos livros didáticos no Brasil*. 2011. Monografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

3.2 A dinâmica de distribuição do PNLD

Considerar a avaliação da distribuição de livros didáticos no Brasil como tema central deste trabalho e a leitura do mercado brasileiro nesse segmento pressupõe tratar uma questão nacional de grande relevância social, na medida em que o PNLD assegura a universalização do acesso ao livro didático pelos estudantes da educação básica e garante condições para melhoria das condições de ensino-aprendizagem, considerando os pressupostos da Política Nacional de Educação (PNE) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): 1. Erradicação da pobreza; e 4. Educação de qualidade.

Não apenas social, a avaliação implica dizer também sobre a questão econômico-gerencial, considerando a relevância do gasto público para a execução do PNLD, considerando tanto o processo de aquisição de obras quanto o processo distributivo. De acordo com Castro²⁵, ao buscar elementos para discutir o processamento da política pública de educação voltada para o livro didático, deve-se entender e avaliar não apenas como se dá o gasto, por meio das prioridades de governo, mas também das possibilidades de melhoria da capacidade estatal e do mercado brasileiro nesse segmento.

De acordo com Santos²⁶, a respeito da logística de distribuição do PNLD, por meio da parceria entre o FNDE (Ministério da Educação) e os Correios, executa-se a entrega dos materiais para as escolas públicas em todo o país, em tempo hábil (antes do início do ano letivo), para a utilização de estudantes e professores. Embora seja compreendida como um marco da distribuição de materiais didáticos no país, o PNLD, ainda atualmente, apresenta pontos de estrangulamento, derivados sobretudo da segmentação formal entre as funções de planejamento e normatização do programa e a responsabilidade administrativa e executora das ações, que envolvem o processo de escolha, compra e distribuição dos livros²⁷. Tais problemas decorrem do processo de operacionalização administrativa e envolvem, dentre outros, atrasos sistemáticos na distribuição, incoerências na escolha dos livros pelos professores e envio das obras pelo FNDE, atrasos na recepção dos livros por parte das escolas, bem como fragilidades envolvendo o processo de utilização das obras enviadas, que, em alguns casos, são desprezadas e desconsideradas pelos professores.

Considerando a factibilidade da existência desses problemas, pretende-se identificar os possíveis avanços e a validade do modelo vigente, para a decisão de manutenção, substituição ou melhoria, considerando a finalização do contrato com a ECT; o atual cenário da gestão pública, marcado por crise fiscal e política, crescentes problemas sociais, má distribuição de renda e dificuldade governamental para coordenar e implementar políticas públicas; e as mudanças recentes no cenário econômico brasileiro. De acordo com Vaz e Lotta²⁸, a demanda e complexidade pela produção de bens e serviços, assim como sua implementação e operacionalização tem feito o Estado recorrer a fornecedores, concessionários e organizações do terceiro setor em diferentes graus. São as demandas por melhores serviços públicos e as constantes transformações no papel do Estado que estão fazendo com que os governos busquem ferramentas e métodos de gestão inovadores.

Nesse contexto, tem surgido uma abordagem alternativa à ineficiência do governo, que envolve a discussão sobre a necessidade de estabelecer novas formas e arranjos governamentais. O objetivo principal dessas novas abordagens é a gestão mais integrada e colaborativa das políticas públicas. Isso envolve a promoção

²⁵ CASTRO, João Abrahão de. O processo de gasto público do Programa do Livro Didático. *Texto para Discussão: IPEA*, Brasília, n. 406, 1996.

²⁶ SANTOS, Áurea Haíza Almeida; SILVA, Bruna Grazielly de Jesus; LISBOA, Ainã Pinheiro; SANTOS, Gabriel Siqueira; CHILE, Reynaldo Palomino. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD: um Estudo de caso na unidade dos Correios de Aracaju-SE. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DE SERGIPE – SIMPRO, 9., 2017, Aracaju. *Anais [...]*. 2017. Aracaju: SIMPRO, 2017.

²⁷ MIRANDA, Sonia Regina; LUCA, Tania Regina de. O livro didático de história hoje: um panorama a partir do PNLD. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 48, p. 123-144, 2004.

²⁸ VAZ, José Carlos; LOTTA, Gabriela Spanghero. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 107-39, jan./fev. 2011.

do intercâmbio de experiências, o fortalecimento do processo de aprendizado social e uma utilização mais eficaz dos recursos públicos. O reconhecimento da importância de diversos atores, tanto públicos quanto privados, desempenha um papel fundamental a respeito desse esforço. Eles são essenciais para a definição das necessidades, a identificação das potencialidades produtivas e a organização de esforços coletivos em prol do bem-estar social. Conforme afirmado por Filippim e Hermes²⁹, o desenvolvimento deve ser promovido de forma colaborativa pelo setor público e pelas organizações privadas em uma determinada região. Isso ocorre por meio da coordenação de esforços, planejamento conjunto e definição conjunta de estratégias. Nos últimos trinta anos, a gestão pública tem adotado a descentralização na prestação de certos serviços públicos, especialmente em atividades consideradas não essenciais ou que não demandam a atuação exclusiva do Estado

Uma das formas de promover o desenvolvimento ocorre pela articulação, trabalho colaborativo, descartando o tradicionalismo individualista, para uma característica multifacetada de articulação institucional, de ações coletivas em prol de um objetivo comum³⁰. Dessa forma se faz possível ampliar a credibilidade e a força de ação, além de maximizar ganhos nas diversas áreas funcionais³¹.

Portanto, ainda que existam dispostas políticas de cunho ideológico, diferenças sobre a importância da participação do Estado e das críticas ao processo de delegação devido as suas consequências negativas como a corrupção, ineficácia e enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado, é inegável que haja contribuições da logística às decisões de gestão de políticas públicas, sendo necessário uma avaliação mais precisa de seus impactos.

4 Capacidade estatal

A análise das capacidades estatais está relacionada, diretamente, à promoção do desenvolvimento. Diante das crises econômicas causadas, principalmente depois das Guerras Mundiais, sempre coube ao Estado a busca e a promoção de alternativas com o intuito de superar o atraso econômico e social. Essa busca se pautava na condução de projetos de industrialização em países subdesenvolvidos, e de reindustrialização em países desenvolvidos.

Essa intervenção do Estado era vista como uma forma de gerar desenvolvimento econômico, promover a industrialização, aumentar a produção agrícola, e acelerar a urbanização³². Contudo, o papel do Estado começa a ser questionado ao final dos anos 1970, provocado pela desconfiança crescente em relação às capacidades e aos interesses do Estado, que nem sempre estavam de acordo com as demandas sociais. Tal contexto encontrou embasamento e ganhou força nas teorias neoliberais³³. Entretanto, as medidas práticas do neoliberalismo foram perdendo legitimidade ao longo dos anos e não foram capazes de contornar, no final dos anos 90, a instabilidade econômica, o desemprego e o crescimento da pobreza. Desse ponto em diante, não houve hegemonia teórica, ideológica ou política sobre o papel do Estado para o desenvolvimento.

²⁹ FILIPPIM, Eliane Salete; HERMES, Fatima Maria Franz. A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense. *Cadernos Ebape.BR*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 01-13, jul. 2005.

³⁰ DOMINGUES, Alexandre P.; XAVIER, Roberto S.; COELHO, André M. - Análise de gestão de política pública em redes: A modelagem organizacional do crédito PRONAF. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - ENAPG*, 2., 2006, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: EnAPG, 2006.

³¹ ROHDEN, Simoni Fernanda; HOLLERWEGGER, Carla; OSSANI, Adriane. Benefícios em redes de cooperação: a perspectiva da rede das redes. *In: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD -EnEO*, 7., 2012, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: EnEO, 2012.

³² GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila, BOSCHI, Renato R. (org). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2016.

³³ EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

Diante da variedade de conceitos, surgem inúmeros trabalhos que se debruçam sobre o papel do Estado e sua capacidade em desenvolver economicamente o país³⁴. Os trabalhos dessa área receberam contribuições de diversas áreas do conhecimento e de teorias como a Teoria Marxista, o movimento estadista, além das tradições weberianas. Atualmente, surgem novas questões e conceitos como a governança e a efetividade da ação estatal nas políticas públicas³⁵. De qualquer forma, há algumas congruências sobre o debate das capacidades estatais, em que vale citar a questão da centralidade do Estado em exercer suas funções de forma profissionalizada e independente de interesses específicos de determinados grupos sociais.

4.1 As dimensões da capacidade estatal

Cingolani³⁶ identificou, em sua revisão sistemática, ao menos sete dimensões principais nos estudos que abordam a capacidade estatal:

- dimensão militar – Capacidade do Estado de monopolizar a administração do poder coercitivo;
- dimensão fiscal – Capacidade de retirar recursos da sociedade (impostos, multas) e exercer o controle de gastos estatais;
- dimensão administrativa – Capacidade de manter uma burocracia profissional e isolada (tradição weberiana);
- dimensão transformativa ou de industrialização – Capacidade de intervir no sistema produtivo e modelar a economia;
- dimensão relacional ou cobertura territorial – Capacidade do Estado em permear a sociedade e internalizar interações sociais dentro de suas ações no território;
- dimensão legal – Capacidade de garantir compromissos firmados pelo Estado e a execução de contratos;
- dimensão política – Capacidade dos líderes eleitos em induzir as prioridades políticas entre as instituições (partidos, Congressos, Câmaras, sindicatos etc.).

Mesmo havendo outras classificações em relação às dimensões da capacidade estatal, muitas são convergentes, pois expressam as mesmas dinâmicas e interações. Estabelecidas as principais dimensões e apresentados os principais conceitos de capacidade estatal, resta discutir quais as formas de medir essa capacidade.

4.2 Formas de medir a capacidade estatal

Ainda segundo Cingolani³⁷, há três abordagens principais na literatura para medir capacidade estatal. A primeira abordagem é a mais aplicada na literatura de economia e relações internacionais e consiste em escolher uma medida genérica, utilizando estudos estatísticos com amostras grandes, variáveis incomuns ao campo como *proxy* da capacidade estatal, como a data do primeiro Censo nacional, uso do PIB *per capita*, taxa de homicídios, ou o nível de antiguidade da burocracia. Na segunda abordagem, em que se escolhe uma

³⁴ TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

³⁵ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

³⁶ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

³⁷ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

definição limitada e de uma única como *proxy* correspondente, o foco dos trabalhos recai sobre, apenas, um aspecto da capacidade. A dimensão de interesse corresponde a medidas claras e diretas, ou menos indiretas no trabalho de Hendrix³⁸ que relaciona a capacidade administrativa do Estado ao uso como *proxy* da exportação de *commodities* e do índice de confisco. Adotam-se, na terceira abordagem, múltiplas dimensões da capacidade estatal, estabelecendo e criando indicadores compostos ou agregados que contabilizam aspectos diferentes. É uma abordagem utilizada como estratégia para superar a natureza multidimensional do tema. Fortin³⁹ estabelece uma classificação para países desenvolvidos, utilizando cinco medições em quatro dimensões da capacidade estatal, combinando índices de corrupção (administrativa), dinheiro retido em bancos e direito de propriedade (legal), imposto sobre receita (fiscal) e reformas infraestruturais (transformativa).

Em linhas gerais, a maior parte dos trabalhos revisados por Cingolani⁴⁰ associa a capacidade estatal à capacidade administrativa utilizando características e *proxies* weberianas, influenciados pelo trabalho de Evans⁴¹. Que estabelece que a capacidade estatal está associada à habilidade de implementação das políticas públicas, o que exigiria uma burocracia profissionalizada dotada de recursos e de instrumentos, conforme estabelecido por Gomide⁴². A grande maioria desses estudos se dedica, apenas, à dimensão burocrática, deixando de lado as demais dimensões da capacidade estatal desprovidas de formas mais de mensuração.

Poucos trabalhos abordam formas de medir as capacidades estatais nas dimensões política e relacional, talvez por haver inúmeros atores influenciando na elaboração e implementação das políticas públicas. Outro destaque é o fato de haver escassez de trabalhos nacionais que abordem a capacidade de coordenação, que pode estar associado à característica federativa do Brasil, em que há um nível de autonomia e interdependência entre os entes (Municípios, Estados e União) nos processos das políticas públicas.

5 Resultados

5.1 Avaliação da capacidade dos Correios

A avaliação das políticas públicas é importante para o estabelecimento de uma democracia funcional, possibilitando o aperfeiçoamento das estratégias estabelecidas, sobretudo nas políticas relacionadas à educação que são fundamentais para a diminuição das desigualdades sociais e para o exercício pleno da cidadania.⁴³

Esse tipo de avaliação ainda está em estágio inicial no Brasil, o que contrasta com o que acontece em nações desenvolvidas. A necessidade de monitorar e avaliar a qualidade da prestação de serviços, juntamente aos desafios para a implementação do PNLD devido à sua complexidade e amplitude, requer medidas para aprimorar a gestão, por meio da proposição de ações que possam aumentar sua eficácia. Portanto, a avaliação da implementação desse programa se torna uma tarefa importante que irá determinar se é pertinente manter ou substituir os arranjos institucionais existentes, ao mesmo tempo em que abre espaço para investigações sobre as possíveis consequências que novos procedimentos podem acarretar.

³⁸ HENDRIX, Cullen S. Measuring state capacity: the ethical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010

³⁹ FORTIN, Jessica. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006. *European Journal of Political Research*, v. 49, n. 5, p. 654-686, 2010.

⁴⁰ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013

⁴¹ EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995

⁴² GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila, BOSCHI, Renato R. (org.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016

⁴³ OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. *Cadernos EBAPE (FGV)*, v. 17, p. 324-337, 2019.

Nesse caso, justifica-se esse protocolo de intenção de três formas: primeiramente, devido à necessidade de avaliar as decisões logísticas distributivas a partir dos constructos de planejamento e capacidades estatais, assim como sua influência na implementação e operacionalização da política pública; segundo, a importância de fornecer parecer técnico sobre o modelo atual e o cenário do mercado de logística no Brasil, considerando as relações colaborativas entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), responsável pela logística de distribuição dos livros e materiais didáticos; e, por último, para o desenvolvimento, indicação melhorias para aperfeiçoamento da gestão logística de distribuição do PNLD no Brasil.

Para a análise da capacidade estatal dos Correios no atendimento do PNLD, foram consideradas três das sete dimensões identificadas por Cingolani⁴⁴, a dimensão relacional/territorial, transformativa e legal.

A dimensão relacional ou de cobertura territorial é a que mais se destaca e tem maior relevância na atuação dos Correios no PNLD. Devido à necessidade de cobertura territorial da política pública e a capilaridade única que os Correios possuem. O que permite ao Estado permear toda a sociedade e internalizar interações sociais em suas ações em todo o território e em todos os municípios brasileiros.

A dimensão transformativa pode ser observada nas contratações de pessoas e empresas para atuarem, ainda que temporariamente, nos processos de manipulação dos materiais nos centros de distribuição e nos processos de transporte e distribuição dos livros. Onde o estado é capaz de intervir no sistema produtivo local e moldar a economia, fomentando o desenvolvimento regional no setor de logística, gerando empregos e renda.

Já a dimensão legal se destaca a partir da necessidade do Estado garantir os compromissos constitucionais e direito sem relação a educação pública, garantir a legalidade do processo de contratação dos Correios como responsável pela distribuição do PNLD, assim como a execução desse contrato firmado entre o FNDE e os Correios.

A abordagem selecionada para avaliar e medir a capacidade estatal, dentre as três apresentadas por Cingolani⁴⁵, foi a primeira, que consiste em escolher medidas genéricas, no caso o percentual de entregas realizadas no prazo contratado e a avaliação realizada pelos gestores do PNLD como *proxies* da capacidade estatal.

Segundo o FNDE, os Correios atingem, usualmente, nos últimos anos, um percentual médio de 99,5% de entregas realizadas até a data de 10 de fevereiro, o que demonstra a eficiência do sistema distributivo ante a complexidade do processo. O percentual residual (0,05%) diz respeito a livros e materiais postados após o período previsto, remessa técnica, Manuais do Professor, ou ainda materiais sinistrados (roubados, perdidos, extraviados), além de outras situações que podem ocorrer numa operação desse porte, e que demandaram entregas complementares ao final do prazo estabelecido.

Apesar do excelente resultado dos Correios na distribuição do PNLD, alguns pontos relacionados a atrasos em escolas rurais, curto período para conferência das encomendas (pressa), atrasos devido a férias escolares, erros ou falta de atualização de dados de endereçamento, questões sazonais (chuvas), além das dificuldades de acesso a determinadas regiões, algumas áreas somente podem ser acessadas por rios em períodos de cheia. Tais pontos devem ser considerados quando se avalia a distribuição logística do PNLD.

As duas principais críticas apontadas por alguns dos gestores locais do PNLD, que responderam um questionário sobre a distribuição logística do programa, não têm ligação com a atuação direta dos Correios na distribuição. Estão relacionadas com a quantidade de livros que chegam nas escolas, que para algumas é menor do que a demanda real, o que pode ser causado pela forma como é estimado o número de alunos

⁴⁴ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

⁴⁵ CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.

do ano seguinte, que usa como base o censo escolar, e desconsidera encerramentos de turmas, mudanças de endereços dos alunos, evasão e novas matrículas, que geram pouco impacto no total de livros adquiridos, mas gera grandes discrepâncias em algumas escolas e turmas.

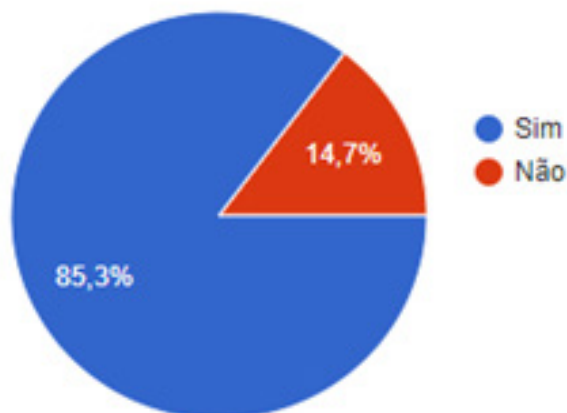
Além disso, há atrasos nas entregas em escolas em áreas rurais, cuja atribuição e responsabilidade da distribuição final para a escola é das secretarias municipais de educação e das prefeituras, que recebem os materiais dos Correios e devem se organizar e realizar a entrega dos livros às escolas localizadas nessas áreas antes do início do ano letivo. Porém, algumas não dispõem de recursos ou infraestrutura para realizar tal tarefa, o que gera atrasos na entrega dos materiais aos alunos e professores.

Conforme a Figura 1, dos 136 participantes que responderam os questionários, 117 atuam diretamente em alguma etapa do PNLD (85,4 %), logo possuem conhecimento de como ocorre a distribuição dos materiais em suas escolas e secretarias.

Figura 1 – atuação dos participantes no PNLD

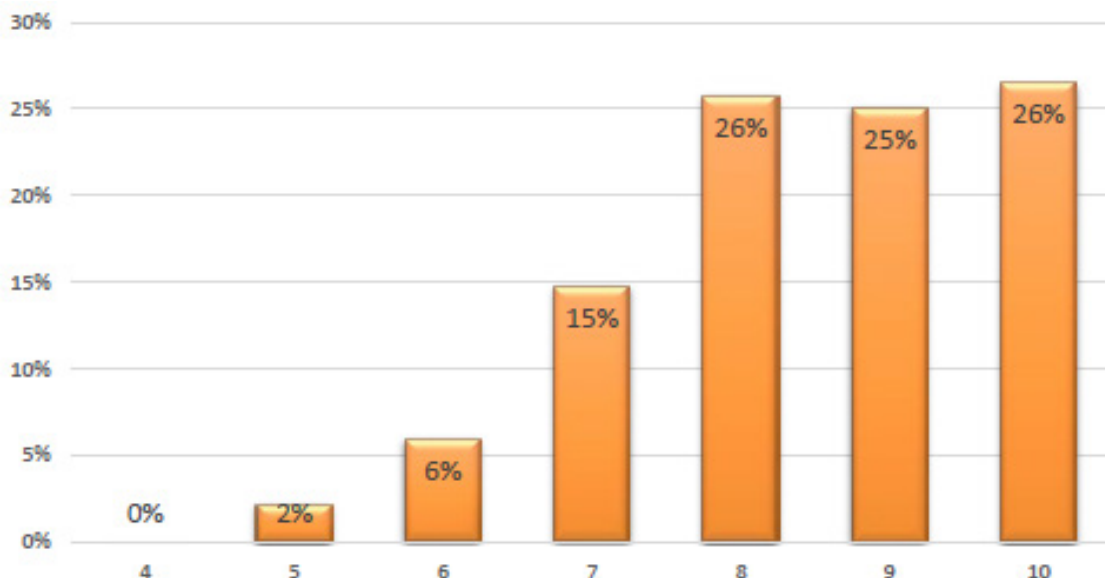
Você atua diretamente no PNLD?

136 respostas



Na figura 2, apresentam-se as notas (de 0 a 10) que os participantes atribuem ao PNLD de maneira geral. Os participantes avaliam o programa de forma bastante positiva, atribuindo ao PNLD uma nota média de 8,4, com mediana em 9. Não houve nenhuma avaliação inferior a nota 5 e poucas (8%) abaixo de nota 7.

Figura 2 – avaliação do PNLD



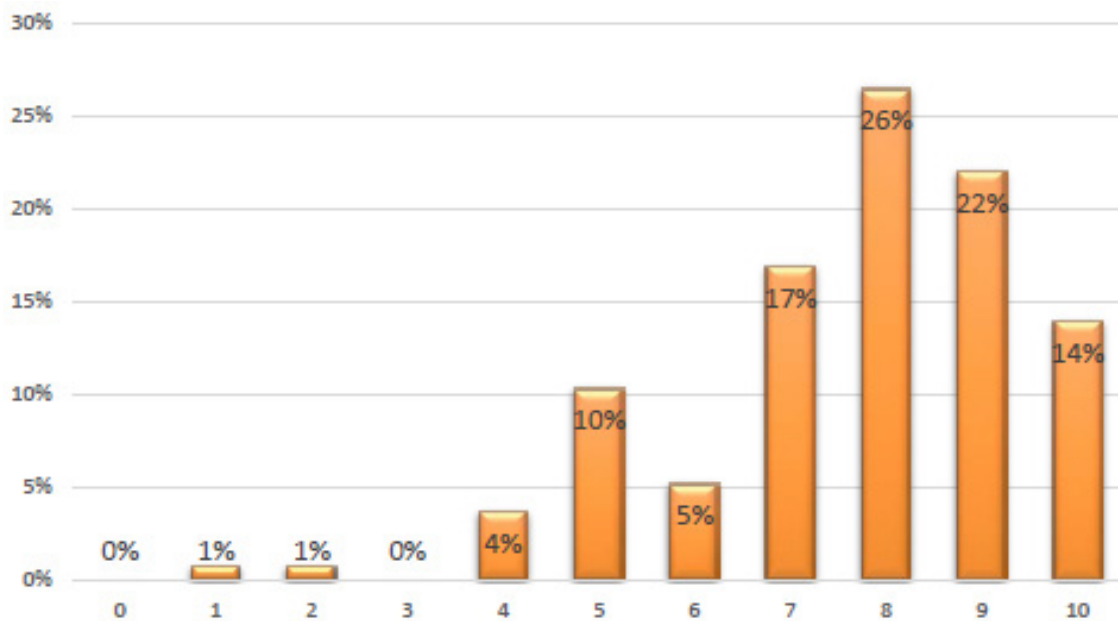
A respeito dos 136 participantes da pesquisa, 84,5% (115) declaram que conhecem a logística de distribuição do PNLD, conforme a Figura 3. Ainda de acordo com os dados, 63 participantes (46,3%) julgam conhecer o processo de maneira mais aprofundada, 52 (38,2 %) conhecem o processo mais gostariam de saber mais e apenas 21 ponderam não ter conhecimento sobre a logística de distribuição do PNLD.

Figura 3 – conhecimento da logística do PNLD



Entretanto, os participantes avaliam a distribuição logística realizada pelos Correios com uma nota média de 7,7 (figura 4), com mediana em 8, quase um ponto (0,7) a menos do que a nota atribuída ao PNLD, e, quando questionados sobre os motivos, apontam questões relacionadas a quantidades insuficientes de livros e atrasos em escolas rurais, o que não se articula com a atribuição realizada pelos Correios, e demonstra a necessidade de maiores informações para esses gestores sobre o processo de distribuição.

Figura 4– avaliação da logística do PNLD

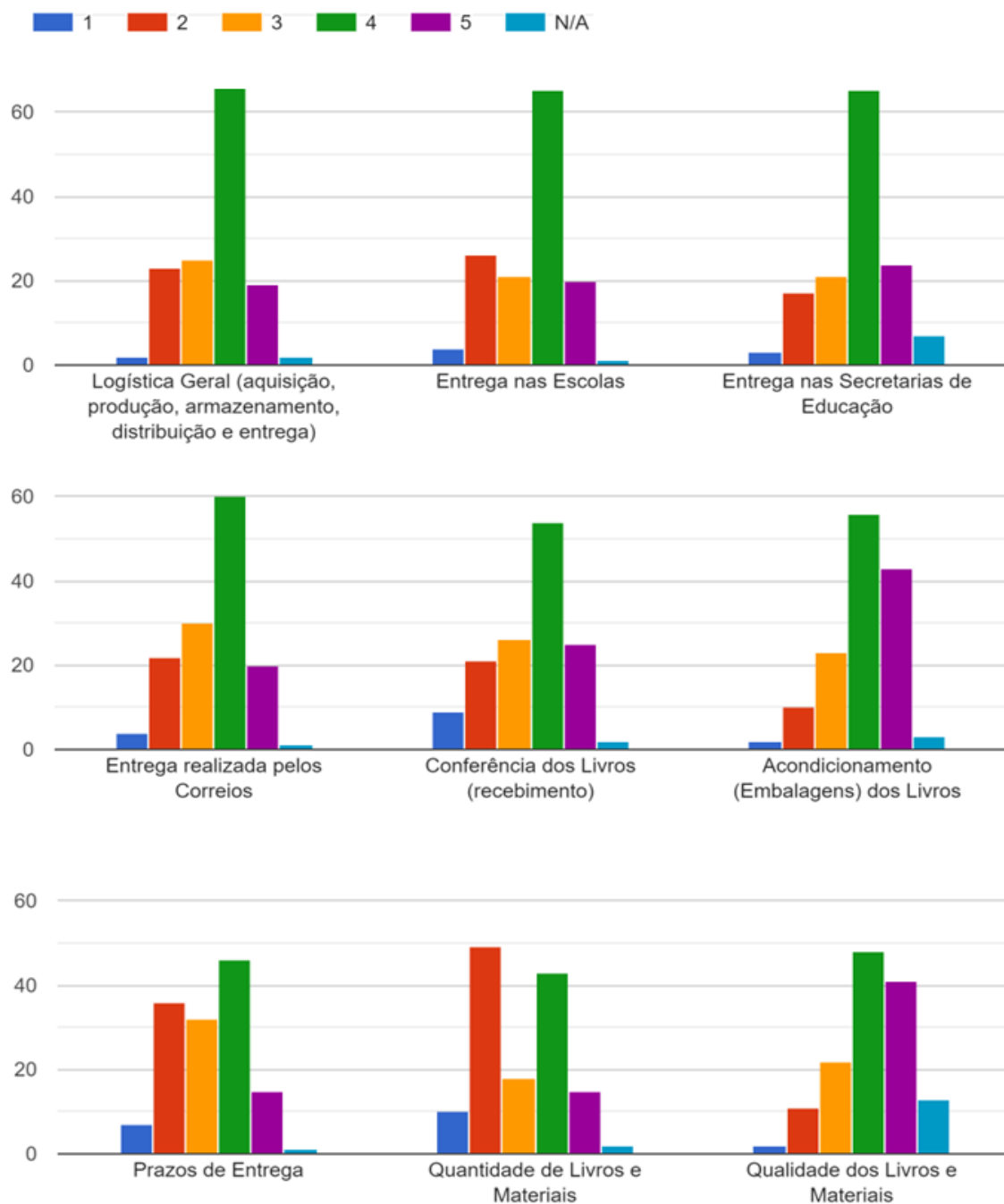


5.2 Níveis de satisfação dos gestores locais do PNLD

Na avaliação dos níveis de satisfação realizada pelos 136 participantes do questionário aplicado com gestores locais do PNLD de todas as regiões do país, é possível verificar alguns aspectos importantes relacionados com a logística do PNLD, tanto a respeito da distribuição quanto de aspectos mais amplos como quantidade e qualidade do material entregue. Na figura 5, apresenta-se o nível de satisfação dos participantes com o PNLD, considerando-se uma escala numérica de 1 a 5.

Figura 5 – Níveis de satisfação dos participantes com o PNLD

Qual o seu nível de satisfação com o PNLD em termos de:



No primeiro gráfico, verifica-se que o nível de satisfação com a logística geral do programa (aquisição, produção, armazenamento, distribuição e entrega) é considerado positivo com uma média de 3,6 (de 0 a 5). Média que se mantém constante nos aspectos relacionados com a entrega realizadas nas escolas (3,5), nas secretarias (3,7), entregas realizadas pelos Correios (3,5) e conferência dos materiais no recebimento (3,5). Destaca-se, ainda, que, no segundo gráfico, há um aumento nas avaliações negativas em relação às entregas nas escolas, provavelmente devido a atrasos em escolas rurais. Mesmo assim, esse aumento não altera a média da avaliação (não é significativa), o que demonstra a pontualidade desse problema.

Essa média sobe significativamente quando são avaliados aspectos de acondicionamento e embalagens dos materiais entregues (4,0), assim como a qualidade dos livros (3,9) distribuídos pelo PNLD. Contudo, há um decréscimo significativo quanto aos aspectos relacionados aos prazos de entrega (3,2) e as quantidades de materiais (3,0).

Esses dados corroboram as observações levantadas na avaliação da capacidade dos Correios, cujas críticas e problemas pontuais não têm relação com a atuação da empresa na distribuição do PNLD. Ressalta-se que os Correios não são responsáveis pela aquisição ou pela estimativa de compra para o ano seguinte, essas responsabilidades são exclusivas do FNDE/MEC, que contam ainda com uma reserva técnica de livros para suprir tais demandas pontuais, distribuídos e entregues no decorrer do ano letivo.

E em relação aos atrasos em áreas rurais, os Correios entregam nas secretarias e prefeituras dentro dos prazos, como estabelece seu contrato com o FNDE, uma vez que a empresa não realiza entrega em zonas rurais. Os problemas de atrasos nessas áreas estão relacionados com a falta de organização, estrutura e recursos das secretarias de educação locais para realizar a entrega final para as escolas rurais, além dos atrasos nos pedidos de reserva técnica.

6 Considerações finais

Nas últimas três décadas, os Correios vêm prestando, de forma exclusiva, o serviço de distribuição dos livros e materiais do PNLD com a capacidade técnica correspondente à complexidade da operação, acompanhando o desenvolvimento contínuo desta política pública essencial na educação brasileira. Os Correios têm obtido êxito no atendimento desta demanda (99,5% de entregas do PNLD são realizadas até a data de 10 de fevereiro) por reunir as condições necessárias para a prestação do serviço nos moldes demandados para a plena execução do PNLD. O que foi construído e aperfeiçoado ao longo do tempo, mas ainda carece de segurança jurídica.

Os Correios dispõem de infraestrutura e capacidade de mobilização de recursos em curto prazo, o que é raro na administração pública nacional, especialmente pela sua condição de maior operador logístico no país, a empresa, que é pública, é a única presente em todo o território nacional, atendendo a todos os municípios brasileiros, inclusive os menores e mais isolados nos quais qualquer operação logística é antieconômica; seja pelas dificuldades em manter acesso ou pelo baixo volume de serviços prestados/demandados.

Uma operação logística da dimensão do PNLD deve, obrigatoriamente, alcançar todos os municípios do país, inclusive as cidades mais isoladas, o que exige uma maior abrangência e capilaridade para atingir todo o território brasileiro. Os Correios são a única empresa nacional com a dimensão e capacidade para a atual demanda de distribuição do PNLD. O mercado nacional de logística e os operadores logísticos privados têm se desenvolvido rapidamente nos últimos anos, ampliando sua presença no território, otimizando recursos com uso de tecnologias e processos mais enxutos. Ainda assim, não há no país uma empresa única com a mesma capacidade e abrangência no território nacional como os Correios.

A logística desempenhada pelas principais partes do processo de distribuição do PNLD (FNDE, Correios, editoras e mercado) busca a entrega do material no menor tempo possível, com o melhor custo, propiciando rapidez, qualidade e segurança, o que foi observado até então no presente trabalho. Ainda que apresente problemas pontuais, todo o processo tem sido realizado com eficiência e tem obtido resultados satisfatórios nos últimos anos. Há uma melhora contínua em relação ao processo e ao aperfeiçoamento da distribuição em um ambiente extremamente complexo, inclusive com participação privada significativa, tanto na locação de galpões, contratação de força de trabalho e locação de frota local, contribuindo com o desenvolvimento regional do país.

As possíveis alternativas ao atual modelo de distribuição, como consórcios ou concessões regionais, podem ser viáveis a longo prazo, no caso de uma eventual substituição dos Correios como operador logístico do PNLD. O setor logístico de distribuição ainda precisa se desenvolver no país, principalmente nas regiões norte e nordeste, para alcançar abrangência e capilaridade em todo o território nacional.

Porém, além do tempo necessário para desenvolver tal rede, há outros pontos fundamentais para realizar essa análise como a gestão e a fiscalização de um ou vários contratos desta magnitude de forma descentralizada que seriam imensamente mais complexas e desafiadoras. Além disso, algumas regiões do Brasil carecem de infraestrutura básica local (galpões compatíveis com a operação, recursos humanos capacitados, modais adequados para a região) para que haja uma empresa ou operador logístico capaz de atender as demandas do PNLD.

Dessa forma, seria necessário avaliar, com maior profundidade e cautela, tais alternativas, assim como seus impactos na prestação do serviço e na forma de gestão e fiscalização da distribuição que hoje acontece de forma integrada e centralizada pelo FNDE e Correios. O que pode trazer enormes prejuízos a uma política pública essencial na educação, construída e aprimorada pela administração pública e que alcança níveis de excelência em termos de eficiência e eficácia.

O presente trabalho apresenta uma avaliação ainda preliminar sobre a capacidade estatal dos Correios em atender a demanda logística do PNLD, identificando e mapeando o posicionamento logístico atual do PNLD e suas implicações gerenciais. Ainda foi possível identificar e avaliar todas as decisões logístico-distributivas, assim como sua influência na implementação e operacionalização da política pública. O nível de delegação dos serviços, entre o FNDE e os Correios, é bastante alto e centralizado, ainda assim atende o interesse social e apresenta custos de integração logística na execução do PNLD bastante razoáveis. Os Correios buscam melhorias em seus processos com o objetivo de reduzir custos operacionais, sem perder o comprometimento com o bem e os recursos públicos.

Por meio de trabalhos futuros, será possível elaborar uma avaliação ainda mais assertiva sobre o atual modelo, considerando as relações colaborativas entre FNDE-Correios-Mercado, indicando metodologias e tecnologias que poderão contribuir para o aperfeiçoamento da gestão logística de distribuição do PNLD no Brasil.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Nova Gestão Pública. In: OLIVEIRA, Laís Macedo de; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto. (org.). *Desenvolvimento gerencial na administração pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap – Secretaria de Gestão Pública, 2009.

ARAÚJO, Juliano Bezerra. *Processo logístico de distribuição dos livros didáticos no Brasil*. 2011. Monografia (Graduação em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

BERSCH, Katherine Schlosser; PRAÇA, Sérgio.; TAYLOR, Matthew. *An archipelago of excellence? Autonomous capacity among Brazilian State Agencies*. 2012. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/effc8bff-9f34-4253-bb21-c8dae67b6456/content>.

BICHR, Renata Mirandola. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. *Texto para Discussão*: IPEA, Brasília, n. 2032, 2015.

CASTRO, João Abrahão de. O processo de gasto público do Programa do Livro Didático. *Texto para Discussão*: IPEA, Brasília, n. 406, 1996.

- CHUEKE, Gabriel Vouga; LIMA, Manolita Correia. Pesquisa qualitativa: evolução e critérios. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 11, n. 128, p. 63-69, 2012.
- CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working paper*, Maastricht, n. 31, 2013.
- CORRÊA, Victor; PASSADOR, Claudia Souza. *O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos*. Brasília: *Enap*, 2019.
- DOMINGUES, Alexandre P.; XAVIER, Roberto S.; COELHO, André M. - Análise de gestão de política pública em redes: A modelagem organizacional do crédito PRONAF. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - ENAPG*, 2., 2006, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: EnAPG, 2006.
- EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. Departamento de Vendas no Atacado. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). *Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)*, 2003. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/553>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. *Relatório da Administração Correios*. 2021. Disponível em: <https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/relatorios/relatorio-de-administracao/relatorios-de-administracao> Acesso em: 01 ago 2022.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.
- FERNANDES, Alan Gabriel. *Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública: uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.
- FILIPPIM, Eliane Salet; HERMES, Fatima Maria Franz. A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense. *Cadernos Ebape.BR*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 01-13, jul. 2005.
- FORTIN, Jessica. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006. *European Journal of Political Research*, v. 49, n. 5, p. 654-686, 2010.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Dados Estatísticos do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programa-s-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 14 ago. 2022.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil, *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato R. (org.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fabio de Sá; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e políticas públicas; passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. *In: MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; DILLON, Sergei Suarez (ed.). Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.
- HENDRIX, Cullen S. Measuring state capacity: the ethical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

- MIRANDA, Sonia Regina; LUCA, Tania Regina de. O livro didático de história hoje: um panorama a partir do PNLD. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 48, p. 123-144, 2004.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Teoria geral da administração: uma abordagem prática*. 3. ed. São Paulo. Atlas, 2012.
- OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. *Cadernos EBAPE (FGV)*, v. 17, p. 324-337, 2019.
- PEREIRA, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. *Cadernos Ebape*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-12, mar. 2004.
- ROHDEN, Simoni Fernanda; HOLLERWEGER, Carla; OSSANI, Adriane. Benefícios em redes de cooperação: a perspectiva da rede das redes. *In: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD –EnEO*, 7., 2012, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: EnEO, 2012.
- SANTOS, Áurea Haíza Almeida; SILVA, Bruna Grazielly de Jesus; LISBOA, Ainã Pinheiro; SANTOS, Gabriel Siqueira; CHILE, Reynaldo Palomino. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD: um estudo de caso na unidade dos Correios de Aracaju-SE. *In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DE SERGIPE – SIMPRO*, 9., 2017, Aracajú. *Anais [...]*. 2017. Aracajú: SIMPRO, 2017.
- SARAGON, Malena da Silva; OLIVEIRA, Denis Renato de. Análise de Conjuntura: Adequações do Instrumento para as Decisões de Planejamento. *In: ENCONTRO DA ANPAD, EnANPAD*, 42., 2018, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: EnANPAD, 2018.
- SOUZA, Herbert José de. *Como se faz análise de conjuntura*. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- VAZ, José Carlos; LOTTA, Gabriela Spanghero. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 107-39, jan./fev. 2011.
- VENCESLAU, Igor. O correio como braço logístico do estado: a execução de políticas públicas por meio da rede de agências postais no território brasileiro, *R. Bras. Geogr.*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 24-37. 2018.

ANEXO A – QUESTIONÁRIO APLICADO

Pesquisa sobre a Distribuição do PNLD

Meu nome é [REDACTED] sou aluno de doutorado e faço parte de um grupo de pesquisa [REDACTED], composto por membros da [REDACTED]

Estamos realizando um estudo cujo objetivo é avaliar o processo logístico de distribuição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) no Brasil. Solicitamos seu auxílio com o preenchimento do questionário abaixo, cujos dados serão de extrema importância tanto para a tese de doutorado quanto para a melhoria do PNLD.

Os dados pessoais não serão compartilhados, atendendo a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Seguem meus contatos em caso de dúvidas ou sugestões:

[REDACTED]

Segue ainda o link deste questionário, caso queiram compartilhar com outros interessados:

[REDACTED]

*Obrigatório

1. E-mail *

2. Nome (opcional)

3. Região do País *

Marcar apenas uma oval.

- Norte
- Nordeste
- Centro-Oeste
- Sudeste
- Sul

Normas Editoriais

1. Serão aceitas colaborações inéditas e a publicação de um artigo está condicionada à sua adequação às normas editoriais, e seu simples recebimento desobriga a sua publicação. A revista *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização* classificará as colaborações de acordo com as seguintes seções:

1.1 Artigos: compreende textos que contenham relatos completos de estudos ou pesquisas concluídas, matérias de caráter opinativo, revisões da literatura e colaborações assemelhadas.

1.2 Resenhas: compreende análises críticas de livros, de periódicos recentemente publicados, dissertações e teses.

2. Excepcionalmente, a equipe editorial poderá aceitar a submissão de trabalhos que já tenham sido publicados e caso isso ocorra, serão submetidos ao mesmo processo de avaliação pelos pares que aqueles inéditos. O autor deverá apresentar autorização por escrito do editor da revista na qual seu trabalho tenha sido originalmente publicado, acompanhado de cópia do mesmo.

3. O processo de avaliação dos artigos e resenhas compreende duas fases: a primeira destinada à análise da adequação do trabalho à linha editorial da revista (Equipe Editorial) e a segunda referente à avaliação do conteúdo e qualidade dos trabalhos. Esta segunda fase é realizada mediante o processo de avaliação pelos pares, ou seja, os artigos serão submetidos à aprovação de no mínimo 2 pareceristas adhoc.

4. Os trabalhos serão enviados para a avaliação sem a identificação de autoria

5. Os trabalhos devem ser enviados no seguinte padrão:

1ª Página: Começar com o título do trabalho, seguido do texto. Não inserir o nome dos autores ou outros elementos que identifiquem a autoria. A autoria do artigo e a qualificação dos autores são inseridas nos campos específicos do formulário eletrônico. O objetivo aqui é garantir uma avaliação cega por pares. Os textos deverão ser digitados em Arial 12, espaço 1,5 margem de 2,5 cm, numeração arábica das páginas no ângulo superior direito, em programa compatível com o Word para Windows.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo para representar o conteúdo do texto e deverá ter a sua tradução para o inglês.

Resumo: em todos os artigos submetidos deve ser incluído um resumo informativo com o máximo de 250 palavras e espaço entre linhas simples. O resumo deve ser estruturado com as seguintes informações:

Objetivo do artigo (obrigatório);

Metodologia (obrigatório);

Conclusões (obrigatório);

Limitações da pesquisa e suas implicações (se aplicável);

Limitações práticas (se aplicável)

Originalidade ou valor (obrigatório);

A evolução da comunicação científica e da transmissão de conhecimentos possibilitou ao UniCEUB a criação de meios para o intercâmbio de idéias entre pares e a disseminação de informações.

As novas tecnologias da informação produzem sensíveis alterações nos processos de comunicação científica. Atualmente, a editoração das publicações acadêmicas do UniCEUB é informatizada em todas as suas etapas, com a utilização da plataforma SEER, Sistema de Editoração Eletrônico de Revistas. A aplicação do SEER permitiu acrescentar, no processo editorial, a avaliação dos pareceristas ad hoc e deu aos membros dos comitês editoriais e aos editores condições para consolidar a produção científica no UniCEUB e difundi-la por meio dos periódicos acadêmicos em mídia impressa e eletrônica.

Todas as edições das publicações científicas do UniCEUB estão disponíveis no site www.publicacoes-academicas.uniceub.br, com infraestrutura para acesso livre.

O UniCEUB publica as seguintes revistas:

- Revista Brasileira de Políticas Públicas
- Revista de Direito Internacional
- Universitas Arquitetura e Comunicação Social
- Universitas Ciências da Saúde
- Universitas Gestão e TI
- Universitas Humanas
- Universitas JUS
- Universitas Relações Internacionais



Destacar no mínimo três e no máximo seis palavras-chave que representem o conteúdo do texto. O resumo e as palavras-chave deverão ter a sua tradução para o inglês.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas referentes ao corpo do artigo deverão vir no rodapé do texto.

Apêndices: apêndices podem ser empregados no caso de listagens extensivas, estatísticas e outros elementos de suporte.

Materiais gráficos: fotografias nítidas e gráficos (estritamente indispensáveis à clareza do texto) poderão ser aceitos e cada fotografia ou gráfico deverá vir no texto e além disso cada um deverá ser enviado em arquivo separado. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e a permissão para reprodução.

Quadros: os quadros deverão ser acompanhados de cabeçalho que permita compreender o significado dos dados reunidos, sem necessidade de referência ao texto. Assinalar, no texto, pelo seu número de ordem, os locais onde os quadros devem ser intercalados.

Referências: as referências redigidas segundo a norma NBR 6023/2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), deverão ser apresentadas por ordem alfabética e constituir uma lista única no final do artigo. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto do artigo são da responsabilidade do autor. Informações procedentes de comunicação pessoal, de trabalhos em andamento ou não publicados não devem ser incluídas na lista de referências, mas indicada em nota de rodapé.

Não utilizar o sistema Autor data para citações. O formato utilizado pela revista é o sistema numérico, onde a citação é indicada por número sobrescrito e a referência mencionada em nota de rodapé.

Recomendações: recomenda-se que se observem as

normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10520/2002), apresentação de originais (NBR 12256), norma para datar (NBR 892), numeração progressiva das seções de um documento (NBR 6024/2003) e resumos (NBR 6028/2003).

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

A partir de 2009, consideramos útil formular algumas sugestões (não obrigatórias) aos autores, com base nos principais motivos por recusa de artigos nos anos anteriores.

8. Responsabilidades e conflitos de interesse: A responsabilidade pelas informações e opiniões indicadas nos artigos é exclusiva dos autores. Eventuais conflitos de interesse serão de responsabilidade dos próprios autores e não do periódico.

Envio dos trabalhos:

1. Os trabalhos deverão ser enviados para a equipe editorial da revista no endereço eletrônico www.rdi.uni-ceub.br

2. Cada autor deve enviar declaração de responsabilidade nos termos abaixo:

“ Eu XXXX certifico que participei da concepção do trabalho tornar pública minha responsabilidade pelo seu conteúdo, que não omiti quaisquer ligações ou acordos de financiamento entre os autores e companhias que possam ter interesse na publicação deste artigo.”

3. Para as colaborações inéditas, cada autor deve enviar a transferência de direitos autorais nos termos abaixo:

“Eu XXXX declaro que em caso de aceitação do artigo inédito, a revista Revista Brasileira de Políticas Públicas passa a ter os direitos autorais a ele referentes.

