

REFLEXÕES EDUCAÇÃO E SOCIEDADE

PEMBROKE COLLINS

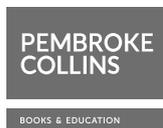
EDITORIAL BOARD

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

ORGANIZADORES:

DÉBORA SOARES KARPOWICZ, EMERSON FELIPE DA SILVA,
MARIA VERÔNICA SIMÃO, TANIA DO AMARAL GOMES

REFLEXÕES EDUCAÇÃO E SOCIEDADE



DEERFIELD BEACH, FL – UNITED STATES
PEMBROKE COLLINS
2022

Copyright © 2022 | **Débora Soares Karpowicz, Emerson Felipe da Silva, Maria Verônica Simão,
Tania do Amaral Gomes (orgs.)**

EDITORIAL PRESIDENCY Felipe Asensi

PUBLISHING Felipe Asensi

EDITORIAL COORDINATION Vanessa Abraim

PROOFREADING Pembroke Collins' Team

GRAPHIC PROJECT AND COVER Diniz Gomes

FORMATTING Diniz Gomes

PEMBROKE COLLINS

1191 E Newport Center Dr #103 - Deerfield Beach

FL 33442 - United States

info@pembrokecollins.com

www.pembrokecollins.com

ALL RIGHTS RESERVED

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

FINANCING

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

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

R332

Reflexões educação e sociedade/ Débora Soares Karpowicz,
Emerson Felipe da Silva, Maria Verônica Simão, Tania do Amaral
Gomes (org.). – Deerfield Beach, FL: Pembroke Collins, 2022.

530 p.

ISBN 979-8-88670-031-2

1. Direitos civis. 2. Administração pública. 3. Educação. 4.
Relações internacionais. 5. Multidisciplinaridade. I. Karpowicz,
Débora Soares (org.). II. Silva, Emerson Felipe da (org.). III. Simão,
Maria Verônica (org.). IV. Gomes, Tania do Amaral (org.).

CDD 323

SUMÁRIO

ARTIGOS - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
A OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DO DOLO ESPECÍFICO PARA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	17
<i>Isac Melquíades</i>	
DO DESTACAMENTO DE HONORÁRIOS PREVIDENCIÁRIOS.....	34
<i>Adalberto Jean Craveiro</i> <i>Isabella Hissae Bittencourt Fokuda</i> <i>Nilson Tadeu Reis Campos Silva</i>	
A APLICAÇÃO DE RECURSOS MUNICIPAIS DA CFEM NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS: ATIVISMO DE CONTAS?.....	49
<i>Vinícius Dias Alves</i>	
AS LIMITAÇÕES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR BRASILEIRO PELA PREVALÊNCIA DO SISTEMA UNO DE JURISDIÇÃO EM FACE DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÊS.....	69
<i>Fernando de Freitas Correa</i>	
ARTIGOS — DIREITOS SOCIAIS.....	87
FELICIDADE: UM DIREITO DO CIDADÃO E UM DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO.....	89
<i>Lohenna Cloches Luz</i>	

CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....104

Ana Cristina Alves Siqueira

ANALISANDO A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NO PLANO DE AÇÃO PARA A QUARTA ETAPA DO PROGRAMA MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS 121

Cristiani Pereira de Morais Gonzalez

ARTIGOS— DIREITO INTERNACIONAL E COMUNITÁRIO.....139

A RESPONSABILIZAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO CASO MARIA DA PENHA.....141

Amanda Moulin Macatrozzo

DIREITO INTERNACIONAL DO TRABALHO PRA QUÊ? UMA ANÁLISE ACERCA DA INCONVENCIONALIDADE DA REFORMA TRABALHISTA À LUZ DA CONVENÇÃO N.º 144 DA OIT.....161

Jose Airton Carneiro Junior

MEIO AMBIENTE E BELICISMO – UMA ANÁLISE DO IMPACTO DOS CONFLITOS ARMADOS SOBRE O MEIO AMBIENTE.....178

Felipe Gomes Carvalho

ARTIGOS – EDUCAÇÃO.....197

MATERNIDADE, CARREIRA, FAMÍLIA: OS MÚLTIPLOS PAPEIS FEMININOS199

Luciana de Moura Ferreira

SOFTWARE DE GESTÃO DE PESSOAS COMO RECURSO AUXILIAR NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NA GESTÃO EDUCACIONAL.....211

Ademilson Marques de Oliveira

A INFORMÁTICA DA EDUCAÇÃO COMO RECURSO DE CONCEPÇÃO DA APRENDIZAGEM CRIATIVA NA PERSPECTIVA DE PAPERT224

Ademilson Marques de Oliveira

EDUCAÇÃO INCLUSIVA: APRENDIZAGEM DE ALUNOS SURDOS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA NO ENSINO FUNDAMENTAL I.....	239
<i>Celso dos Anjos Junior</i>	
FORMAÇÃO DE PROFESSORES, TECNOLOGIAS E APRENDIZAGENS MATEMÁTICAS: INTERFACES POSSÍVEIS.....	258
<i>Vicente Henrique de Oliveira Filho</i>	
ANÁLISE DAS TRAJETÓRIAS DE FORMAÇÃO DAS ESUDANTES DO CURSO DE GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS NATURAIS NO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE AS ESCOLHAS DOS CURSOS.....	269
<i>Ana Bela Bernardo</i>	
<i>Eugénia F. R. Cossa</i>	
UM ESTUDO SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO ENSINO DE FILOSOFIA: APONTAMENTOS INTRODUTÓRIOS.....	279
<i>Gabriela Cavallante Alves Gomes</i>	
<i>Mateus Além Silva Lima</i>	
EDUCAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DO ENSINO SOBRE AS NORMAS DA ABNT E METODOLOGIA DO TRABALHO CIENTÍFICO PARA OS ESTUDANTES DA ESCOLA ESTADUAL DONIZETTI APARECIDO LEITE	293
<i>Walfrido Monteiro Júnior</i>	
<i>Patrícia Batista de Souza</i>	
EDUCAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DO ENSINO DE TÉCNICAS DE INTERPRETAÇÃO FRAGMENTADA E PRODUÇÃO TEXTUAL PARA A MELHORIA DO ÍNDICE DO IDESP DA ESCOLA ESTADUAL NATÉRCIA CRÊM DE MORAES PEDRO PROF. ^a	313
<i>Walfrido Monteiro Júnior</i>	
<i>Patrícia Batista de Souza</i>	
O DIREITO À EDUCAÇÃO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MATO GROSSO DO SUL.....	332
<i>Sara Santana Armoa da Silva</i>	

EDUCAÇÃO POPULAR ANTIRRACISTA MEDIADA POR TECNOLOGIAS
DIGITAIS: A EXPERIÊNCIA DO PROJETO RESIDÊNCIA PRETA.....349

Ariana Celis

Nathália Lopes Caldeira Brant

Roberta Pereira da Silva

Anita Pereira Ferraz

CIDADANIA DIGITAL - O PAPEL DA ESCOLA NO CONTEXTO DA
SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO.....363

Wellington João da Silva

ARTIGOS – IMIGRAÇÃO.....375

DEGENERADOS E INDESEJÁVEIS: RACISMO, XENOFOBIA E EUGENIA NA
37ª LEGISLATURA BRASILEIRA.....377

Daniel Florence Giesbrecht

UMA ANÁLISE DAS PORTARIAS DE RESTRIÇÃO DE ENTRADA NO BRASIL
DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19, SOB A ÓTICA DO DIREITO
MIGRATÓRIO.....394

Joana Gastal

ARTIGO - INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL.....413

COMÉRCIO INTERNACIONAL E HUMANIZAÇÃO.....415

Romualdo Aparecido Callegari

Sandra Morais de Brito Costa

Ursula Spisso Monteiro Britto

ARTIGOS - ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....437

O DISCURSO DOS DIREITOS HUMANOS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS
NAÇÕES UNIDAS DURANTE A DITADURA MILITAR BRASILEIRA..... 439

Leonardo Luiz de Souza Rezio

A ATUAÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
NA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES NA AMÉRICA LATINA..451

Luísa Monteiro de Araújo

ARTIGO – RELAÇÕES INTERNACIONAIS..... 467

UM DEBATE TEÓRICO SOBRE A EVOLUÇÃO DA GUERRA MODERNA, SOB
A ÉGIDE DA TEORIA GERACIONAL DA GUERRA.....469

João Victor Bentes Corrêa

Raphael de Almeida Leitão

Gunther Rudzit

Carlos Cesar de Castro Deonísio

RESUMOS..... 487

MODALIDADES DE LICITAÇÃO NA LEI N.º 14.133/2021.....489

Elyne Portaluppi

GESTÃO PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A
MANUTENÇÃO DOS PROJETOS SOCIAIS..... 493

Jose Mauricio da Silva

A EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À SAÚDE: ANÁLISE DA
PROMULGAÇÃO DE TRATATIVAS DE CONCRETIZAÇÃO VOLTADAS PARA
ASSEGURAR ESSA GARANTIA FUNDAMENTAL DE FORMA EQUITATIVA.....503

Jéssica Holandini Costa

Kauane Cristine de Oliveira Costa

OS IMPACTOS SOCIAIS DA REFORMA TRABALHISTA PARA AS NOVAS
RELAÇÕES DE TRABALHO E OS REFLEXOS REAIS NA SEGURIDADE SOCIAL ...509

Ravenna dos Santos Assis

William Zenon Nogueira Conrado

FALHA DA NAÇÕES UNIDAS – CASO CHINA.....515

Bianca dos Santos Bueno

FORMAÇÃO DE LEITORES NAS SÉRIES FINAIS DO ENSINO
FUNDAMENTAL: ESTRATÉGIAS DE LETRAMENTO LITERÁRIO A PARTIR DE
OBRAS DE EXPRESSÃO AMAZÔNICA.....520

Marileia de Oliveira Souza

PORTUGAL É UMA PORTA ABERTA PARA PESSOAS VULNERÁVEIS DO
BRASIL OBTEREM A AQUISIÇÃO DA NACIONALIDADE EUROPEIA PARA
ACESSO A UMA VIDA MELHOR? O CASO DA NACIONALIDADE DERIVADA
ADQUIRIDA PELO CASAMENTO/UNIÃO DE FACTO COM CIDADÃOS
PORTUGUESES NA CONTEMPORANEIDADE.....525

Carla Maria de Bastos Borrões

CONSELHO CIENTÍFICO DO CAED-JUS

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

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

APRESENTAÇÃO - SOBRE O CAED-Jus

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

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

- Abertura a uma visão multidisciplinar e multiprofissional sobre o direito, sendo bem-vindos os trabalhos de acadêmicos de diversas formações;
- Democratização da divulgação e produção científica;
- Publicação dos artigos em livro impresso nos Estados Unidos (com ISBN Americano) e distribuição mundial, com envio da versão ebook aos participantes;
- Galeria com os selecionados do Prêmio **CAED-Jus** de cada edição;
- Interação efetiva entre os participantes através de ferramentas via internet;
- Exposição permanente do trabalho e do vídeo do autor no site para os participantes;
- Coordenadores de GTs são organizadores dos livros publicados.

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

Em 2022, o **CAED-Jus** organizou o seu tradicional **Congresso Interdisciplinar de Direitos Humanos (INTERDH 2022)**, que ocorreu entre os dias 27 e 29 de julho de 2022 e contou com 65 Grupos de Trabalho com mais de 280 artigos e resumos expandidos de 39 universidades e 19 programas de pós-graduação *stricto sensu*. A seleção dos trabalhos apresentados ocorreu através do processo de *peer review* com *double blind*, o que resultou na publicação dos 07 livros do evento.

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

ARTIGOS - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DO DOLO ESPECÍFICO PARA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Isac Melquíades¹

INTRODUÇÃO

A Lei de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/92) surgiu com a finalidade de ser um instrumento de combate à corrupção e aos atos que causavam danos à Administração. Desde sua aprovação, ficou evidenciada a sua relevância no meio jurídico, visto que suas disposições seriam aplicáveis até mesmo a quem não sendo agente público, induzisse, concorresse ou de qualquer forma se beneficiasse, direta ou indiretamente, de atos ilícitos tendentes a lesar o erário público fraudando a Administração Pública.

A própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 37, determina que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são de observância obrigatória

1 Graduado em Direito pela Faculdade Presidente Antônio Carlos — Teófilo Otoni. Pós-graduado em Direito Civil pela Universidade Anhanguera — Uniderp; em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pelo Instituto Damásio de Direito e em Prática do Direito Administrativo Avançada pelo Instituto Damásio de Direito. Advogado e assessor jurídico do Município de Franciscópolis (MG).

pela Administração. Além disso, pode-se perceber que a Lei n.º 8.429/92 veio trazer a regulamentação legislativa prevista no § 4º do supracitado dispositivo constitucional.

A citada lei (Lei n.º 8.429/92), em suas disposições, sem dúvida, trazia a possibilidade da conduta culposa nos atos de improbidade administrativa. A legislação em sua redação originário, ainda afirmava, claramente, a possibilidade de punição daqueles que praticasse a conduta culposa, comissiva ou omissiva. Dessa, forma é evidente que pela originária interpretação do texto da lei, levando em consideração os princípios da Administração, o administrador desastrado também seria punido pela lei em comento.

Justamente em decorrência de punições aplicadas com fundamento em improbidade administrativa em detrimento de administradores leigos, desconhecedores das nuances da Administração Pública (especialmente aqueles eleitos no primeiro mandato) é que surgiu o anseio do sistema político no sentido de permitir que apenas as condutas dirigidas por intenção de ofender a legislação fossem consideradas como improbidade administrativa.

Por outro lado, mesmo antes da recente alteração legislativa (que será abordada adiante), analisando o conceito de improbidade, e levando em consideração a intenção do agente, a autoridade competente poderia optar por punir somente aquele agente que agiu com a intenção de causar dano.

Acontece que em suas disposições a Lei n.º 8.429/92 não fazia distinções entre dolo e culpa, fazendo com que ocorressem entendimentos contrários acerca da sua aplicabilidade, o que trazia relevante insegurança jurídica, visto que devido ao caráter aberto da norma seria possível conclusões diversas.

Nessa trilha de esclarecimentos, surge a seguinte problemática: há a efetiva exigência do dolo para a caracterização da improbidade administrativa?

Hipoteticamente é possível afirmar que, de fato, não se poderia falar em improbidade administrativa sem dolo. Por outro lado, é sabido que exigir a comprovação do dolo poderia esvaziar o sentido da lei de improbidade, tornando-a inaplicável.

Nessa trilha de esclarecimentos, o trabalho pretende abordar se para caracterização do ato de improbidade administrativa bastaria a simples

prática de um ato sem os cuidados técnicos, demonstrando a ineficiência do administrador, ou seja, aquele que sem ser desonesto pratica um ato equivocadamente, ou se seria necessário demonstrar no caso concreto a má fé do agente ao praticar determinado ato.

Nesse contexto, é de extrema importância conhecer o real sentido de desonestidade, ineficiência, dolo, culpa, e fazer um estudo pormenorizado da intenção do legislador ao definir as condutas tipificadas na Lei n.º 8.429/92, a fim de saber exatamente o alcance daquela norma. Ademais, observar o impacto da Lei n.º 14.130, de 25 de outubro de 2021 na Lei n.º 8.429/92. E, claro, a forma mais eficaz de se punir corruptos, não deixando margem à possíveis tentativas de se esquivar das punições impostas.

1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONCEITO

A Lei n.º 8.429/92 não definiu o conceito jurídico do que venha a ser ato de improbidade administrativa, a lei em comento apenas definiu em seus artigos 9º, 10 e 11 algumas condutas que caracterizam ato ímprobo.

O professor Mattos (2010, p. 28) afirma que

Ao deixar de definir o conteúdo jurídico do que venha a ser o ato de improbidade administrativa, a Lei n.º 8.429/92 permitiu ao intérprete uma utilização ampla da ação de improbidade administrativa, gerando grandes equívocos, pois possibilitou que atos administrativos ilegais, instituídos sem má fé, ou sem prejuízo ao ente público fossem confundidos com os tipos previstos na presente lei.

Para Silva (2005, p. 669), “a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem”.

Por sua vez, Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior (1998, p. 39-40) em uma análise inicial entendem que

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que sob diversas formas promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado

de Direito Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo ‘tráfico de influência’ nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interessados da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

Após alguns dos conceitos de improbidade administrativa, pertinente discorrer de forma breve sobre a noção de conduta dolosa e culposa, conforme será feito no tópico seguinte.

2. NOÇÃO GERAL DE CONDUTA DOLOSA E CULPOSA

É importante neste momento a compreensão do que venha a ser a conduta dolosa e culposa em diferentes ramos do direito, de forma que fique demonstrado que independentemente do ramo a que seja aplicável possui o mesmo núcleo.

Esses conceitos, a princípio, devem ser extraídos e averiguados segundo a doutrina criminalista, a qual se debruça sobre o tema em observância, especialmente, ao Código Penal Brasileiro.²

Assim, Greco (2007) traz o conceito de Dolo em Direito Penal, dispõe que dolo é a intenção e o conhecimento dirigido à finalidade de realizar a conduta prevista na norma penal incriminadora.

Para que se possa saber se determinado tipo penal admite ou não a modalidade culposa, o delito deve ser expressamente declarado na lei. Caso não exista essa previsão, é porque a conduta culposa, no que diz respeito àquela infração penal, não mereceu a atenção do Direito Penal (GRECO, 2007).

Para Mirabete (2009, p. 144) o crime culposos pode ser conceituado como “a conduta humana voluntária (ação ou omissão) que produz resultado antijurídico não querido, mas previsível e excepcionalmente previsto, que podia, com a devida atenção, ser evitado”.

2 BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848 de 7 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro. Publicado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm . Acesso em: 12 mar. 2022.

Toda conduta dolosa ou culposa, deve ser sempre dirigida a um fim. A diferença entre elas está no fato de que na conduta dolosa, como regra, existe uma finalidade proibida pela norma, e na conduta culposa a finalidade é quase sempre lícita. Na conduta culposa, os meios escolhidos e empregados pelo agente para atingir a finalidade lícita é que foram inadequados ou mal utilizados (GRECO, 2007, p. 200).

Assim, percebe-se que a culpa decorre de um ato direcionado para um fim legítimo, mas que por inobservância de um dever de cuidado na prática do ato, ocorre algum ilícito juridicamente relevante. Seja qual for o ramo do direito aplicável, como dito anteriormente, o núcleo do que venha ser a culpa será o mesmo. A diferença é que cada ramo do direito vai definir o que venha a ser juridicamente relevante para ser considerado contrário a lei.

3. A OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DO DOLO PARA A CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei n.º 8.429/92 tipificava três modalidades de improbidade administrativa (arts. 9º, 10 e 11) que são os atos que importam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário e que afrontam os princípios da administração pública.

A simples leitura dos referidos dispositivos legais autoriza asseverar que o legislador preferiu descrever no *caput* dos artigos o conceito do ato de improbidade em cada uma de suas modalidades, estabelecendo nos incisos posteriores exemplos de atos relacionados ao tipo principal.

No que se refere ao elemento subjetivo do ato de improbidade, destaca-se a antiga controvérsia extraída da Lei n.º 8.429/1992 e discutida pela doutrina, no que diz respeito a possibilidade da modalidade culposa de improbidade, ou, em outros termos, sobre a obrigatoriedade do dolo para a caracterização dos atos de improbidade.

No art. 10 da Lei n.º 8.429/92, em sua redação originária, estava prevista a mais polêmica hipótese de improbidade administrativa, visto que na norma constava expressamente a possibilidade de responsabilização a título de culpa na seara da improbidade administrativa dispondo

que caracteriza ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário “qualquer ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei (...)” (BRASIL, 1992). Para alguns autores, era perfeitamente possível a modalidade culposa de improbidade prevista no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa.

Contudo, os referidos autores entendem que a presença da culpa grave é um requisito imprescindível para sua caracterização. De modo que não seria qualquer culpa que caracterizaria a improbidade.

Fázzio Júnior (2007) criticava a corrente que considera necessário o requisito da culpa grave para caracterizar a improbidade, tendo em vista que culpa grave pode ser equiparada ao dolo, e considera que a conduta culposa do *caput* deve ser entendida como a falta de atenção evitável ao homem médio. Nesse sentido, afirmava que “o legislador, ao aludir à culpa, certamente não se refere à culpa grave, uma vez que esta é equiparada ao dolo, sendo, portanto, prescindível, porque a modalidade dolosa é a regra, entre os atos de improbidade administrativa” (FAZZIO JÚNIOR, 2007, p. 82).

Para outros autores, se havia boa fé no ato de improbidade administrativa, não existindo vontade manifesta de causar dano ao erário, o agente não poderia sofrer punições tão pesadas aplicáveis ao agente desonesto e ímprobo, devendo ser excluído do contexto tutelado pela Lei de Improbidade Administrativa, retirando a modalidade culposa do seu tipo legal. Para esses, a responsabilidade do agente público consoante disposto na redação originária do artigo 10 da Lei de Improbidade, já exigia a existência da comprovação da conduta dolosa e desonesta do agente e que cause lesão patrimonial ao erário.

Nesta trilha de considerações, Di Pietro (2009) expõem que a averiguação da existência da má-fé na prática do ato administrativo é mais relevante que a observância cruamente dita de culpa na realização dos atos:

A presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da administra-

ção Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública (DI PIETRO, 2009, p. 824).

Assim, de acordo com o entendimento que havia sido externado o Superior Tribunal de Justiça, em relação às condutas tipificadas na redação originária dos artigos 9º e 11 da Lei n.º 8.429/92 deverá estar comprovada a intenção livre e consciente do agente em enriquecer ilícitamente ou atentar contra os princípios da Administração. Ademais, o referido Superior Tribunal firmou jurisprudência no sentido de permitir culpa grave para a caracterização apenas da hipótese de improbidade administrativa prevista no artigo 10 da Lei n.º 8.429/92.³

4. DA EXPRESSA LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DO DOLO PARA A CONFIGURAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI N.º 14.230/2021 QUE ALTEROU A LEI Nº 8.429/92 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA)

Entre os Administrativistas já era relativamente consensual que para a pessoa ser ímproba era necessário o dolo e/ou má-fé (MEIRELLES, 2000), ou seja, os administrativistas, em sua maior parte, não concordavam com a figura da improbidade administrativa culposa (DI PIETRO, 2021).

Não obstante, a própria Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), que versa sobre a improbidade administrativa, determinava figuras culposas no artigo 10, o que acarretava muitas injustiças na aplicação da improbidade administrativa.

Contudo, a Lei de Improbidade Administrativa foi alterada pela Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021)⁴, o que acarretou mudança significativa

3 BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nº 1253667 (MG 2011/0084950-7). ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/92, ART. 11. AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA CONSIGNADA NO ACÓRDÃO RECORRIDO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE.

4 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em:

na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), sendo certo que só restará configurada a improbidade administrativa com a existência de dolo, ou seja, desde então não se considera improbidade administrativa os casos de erro grosseiro e culpa grave, como nas hipóteses do art. 28 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (BRASIL, 1992). Aliás, vale transcrever o mencionado art. 28: “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Repita-se, para a configuração da improbidade administrativa, após a publicação da Lei 14.230/2021 é imprescindível a existência do dolo.

Importante consignar que a Lei n.º 14.230/2021, alterou o art. 1º, parágrafo segundo da Lei n.º 8.429/1992 que versa sobre a improbidade administrativa e traz a definição (a abrangência) do dolo exigido. Ressalta-se que o dolo não é genérico, trata-se da exigência da vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado na lei de improbidade administrativa. Doravante, não basta, portanto, a culpa, pois é necessário a voluntariedade no agir do agente.

Com efeito, afirma o mencionado dispositivo que “consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais” (BRASIL, 2021). A Lei n.º 14.230/2021 surgiu para ratificar a clamada necessidade de dolo específico, como já dito no decorrer do presente trabalho.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2022, p. 1046) afirmam de forma categórica de que, em tese, não pode haver no ordenamento jurídico atual ato de improbidade administrativa meramente culposo, senão veja:

[...]

Com fulcro nesse preceito restritivo – e a Lei n.º 8.429/1992 invoca expressamente em respaldo a ele, a “Convenção das Nações unidas contra a Corrupção” (promulgada pelo Decreto 5.687/2006) –, podemos afirmar que, em tese, não poderia haver no ordenamento

jurídico brasileiro, atualmente, caracterização de improbidade administrativa por ato (comissivo ou omissivo) meramente culposo (2022, p. 1046).

Nessa mesma linha de raciocínio, o parágrafo § 2º do art. 1º da Lei n.º 8.429/92, com a nova redação dada pela Lei n.º 14.230/2021 não deixa dúvida quanto a exigência do dolo específico para a configuração da improbidade administrativa. Nesse sentido: “§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (BRASIL, 2021).

Nessa mesma trilha de entendimento, e ainda no intuito de ratificar a necessidade do dolo, o parágrafo terceiro do artigo primeiro da Lei n.º 8.429/92, com a nova redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, afasta a possibilidade de se punir o agente que não tem agido com dolo com fim ilícito, senão veja: “§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.” (BRASIL, 2021).

Outro dispositivo legal que deixa claro que a nova alteração legislativa tem intuito de punir apenas e tão somente as condutas dolosas, fica por conta do disposto no parágrafo oitavo do artigo primeiro da Lei n.º 8.429/92, com a nova redação dada pela Lei n.º 14.230/2021. Referido dispositivo deixa claro que o agente público não será punido por adotar determinada conduta decorrente de divergências interpretativas de lei baseada em jurisprudência. Vale transcrever o mencionado parágrafo: “Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário” (BRASIL, 2021).

Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2022) dedica o tópico 18.3.4.4 do seu livro *Direito Administrativo*, edição 35ª, para tratar do “elemento subjetivo dolo ou culpa” do ato de improbidade administrativo. Em verdade, embora capitule o tópico dessa maneira, a mencionada autora inicia afirmando que “o enquadramento na lei de improbidade exige dolo por

parte do sujeito ativo” e, após, segue afirmando que “quanto a esse aspecto, a Lei n.º 14.230 alterou a Lei n.º 8.429, que admitia também a culpa no artigo 10”. De qualquer forma, a autora em questão deixa claro que antes mesmo da vigência da Lei n.º 14.230 já adotava entendimento no sentido da necessidade de, pelo menos, má fé para a caracterização do ato de improbidade administrativa.

Os artigos segundo e terceiro da Lei n.º 8.429/92, com a nova redação dada pela Lei n.º 14.230/2021 tratam dos conceitos de agentes públicos e terceiros para fins de aplicação da lei de improbidade administrativa. Nesse sentido:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

§ 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.

§ 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013. (BRASIL, 2021).

Resta abordar as condutas consideradas ímprobas. Segundo esclarecem Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo “os atos de improbidade administrativa previsto na Lei n.º 8.429/1992, são classificados em três categorias (ou grupos, ou modalidades)” (2022, p. 1046). Referidos autores seguem descrevendo as modalidades mencionadas:

- a) atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º);
- b) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10); e
- c) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). (ALEXANDRINO; PAULO, 2022, p. 1046).

O artigo 9º da Lei n.º 8.429/92, com a redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, prevê atos de improbidade Administrativa que Importam em Enriquecimento ilícito. Nesse compasso, tem-se:

CAPÍTULO II

Dos Atos de Improbidade Administrativa

Seção I

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução ;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei. (BRASIL, 2021).

A princípio, observa-se que o caput do mencionado artigo 9º deixa claro que para existir improbidade administrativa é necessário a prática de ato doloso que importe em enriquecimento ilícito, de modo que o agente ou pessoa jurídica aufera qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse compasso, após descrever as núcias que circundam a prática de improbidade administrativa por intermédio do enriquecimento indevido, o artigo 9º, em seus incisos, exemplifica algumas hipóteses de improbidade.

Além dos atos administrativos que geram enriquecimento ilícito, tem-se, também, os atos administrativos que causam prejuízo ao erário, conforme previsão do artigo dez da Lei n.º 8.429/92, com a redação dada pela Lei n.º 14.230/2021.

Como a redação originária do artigo dez da Lei n.º 8.429/92 previa a modalidade de conduta culposa, observa-se que tal artigo foi mudado de forma substancial pela Lei n.º 14.230/2021. Repita-se, não existe mais a possibilidade de improbidade administrativa na modalidade culposa.

Por derradeiro, mas não menos importante, tem-se a previsão, no artigo onze da Lei n.º 8.429/92, dos atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública. Vale fazer uma leitura do referido dispositivo, o qual não será transcrito para não delongar o trabalho, mas, desde já, fica recomenda a leitura.

Diferentemente do artigo nove e dez, observa-se que o rol do artigo onze, já citado, de fato é taxativo. Com efeito, no final do *caput* do men-

cionado artigo consta “caracterizada por uma das seguintes condutas”. É possível observar que na redação originária do mencionado artigo também constava a expressão “notadamente”, contudo, desta vez o legislador foi feliz ao promover a alteração.

Como visto, o dolo, doravante, é primordial para a caracterização da improbidade administrativa, não restando dúvidas quanto essa premissa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Improbidade Administrativa constitui relevante avanço e foi criada com o objetivo de punir severamente agentes públicos ou terceiros que pratiquem as condutas previstas em seu texto legal, devendo estas punições serem aplicadas com razoabilidade e proporcionalidade.

Os princípios da Administração Pública previstos na Constituição Federal de 1988 são de extrema importância para identificação do ato ímprobo e para estabelecer um padrão de conduta do agente público no exercício de suas funções, além de direcionar o judiciário moldando o entendimento para condenação dos infratores.

A mencionada Lei necessita de ser utilizada com ponderações, devendo ser analisado o caso concreto, uma vez que, em relação à redação originária dos artigos 9º e 11, não havia previsão expressa da possibilidade de responsabilização por conduta culposa (e na redação atual muito menos).

Não obstante a doutrina entender que objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é punir o agente público desonesto e não o ineficiente, numa interpretação de acordo com os princípios da Administração Pública e a redação originária da Lei n.º 8.429/92, o agente público que cometesse uma conduta culposa, desde que fosse a culpa grave ou gravíssima, estaria enquadrado nas iras da Lei de Improbidade.

Assim, a presença do elemento subjetivo dolo ou culpa eram de considerável relevância para a configuração de ato de improbidade administrativa, de forma que era necessário concordar com o posicionamento do STJ, quando reconheceu a possibilidade de improbidade a título de culpa em relação à conduta prevista no artigo 10 da Lei nº 8.429/92 somente nos casos de culpa grave ou gravíssima, isto é, quando o agente público atuava

de má-fé. Todavia, em relação as condutas dos artigos 9 e 10, conforme a redação originária, o dolo obrigatoriamente deveria estar presente (e continua sendo exigido), não sendo admitido elemento subjetivo culpa, de forma que os tipos legais se restringem ao dolo.

Contudo, após o advento da Lei n.º 14.130/2021, há a quebra da divergência doutrinária e jurisprudencial acerca da possibilidade da configuração do ato de improbidade administrativa exclusivamente por culpa. Entretanto, importa ressaltar que essa mudança legislativa em nada prejudicará a correção dos agentes que importarem algum prejuízo a título de culpa ao Estado, em considerando que existem outros dispositivos legais, que por vezes podem trazer uma punição mais grave que as dispostas na Lei n.º 8.429/92, que é de aplicação subsidiária, assim como as regras administrativas, quando em comparado as demais áreas do Direito no ordenamento jurídico.

Ademais, a confecção dessa nova lei demonstra que os legisladores brasileiros estão atentos à criação de um ordenamento jurídico convergente, pautado no equilíbrio e concordância entre lei, doutrinadores, reverberações jurídicas na vida dos interessados, como ao caso dos agentes públicos que não mais serão penalizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 31 ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.848 de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm . Acesso em: 12 mar.2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). *In*: CURIA, Luiz R.; CÉSPEDES, Lívia; NICOLETTI, Juliana. **Vade mecum**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 07-75.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na adminis-

tração pública direta, indireta ou fundacional; e doutras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 16 mar.2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental** nº 1253667 (MG 2011/0084950-7). Administrativo. Lei de improbidade administrativa. Lei nº 8.429/92, art. 11. Ausência de dolo ou culpa consignada no acórdão recorrido. Não caracterização do ato de improbidade. Agravado: José Hertz Cardoso. Interes.:Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Humberto Martins, Brasília, 24 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/36858862/stj-11-05-2012-pg-413/pdfView>. Acesso em: 09 ago.2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo; PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**. Comentários à Lei n.º 8.429/92. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.v.3.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

DO DESTACAMENTO DE HONORÁRIOS PREVIDENCIÁRIOS

*Adalberto Jean Craveiro*⁵

*Isabella Hissae Bittencourt Fokuda*⁶

*Nilson Tadeu Reis Campos Silva*⁷

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta como objetivo central debater criticamente a relevância da atuação advocatícia nos procedimentos administrativos previdenciários, seus reflexos na tramitação dos procedimentos e benefícios sociais, além da possibilidade de destacamento dos honorários convencionais na via extrajudicial, adotando-se como metodologia a pesquisa legislativa.

Sob esta perspectiva, precipuamente, haverá uma análise da advocacia junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, na fase administrativa, e da aplicação dos novos institutos, como, por exemplo, os acordos de

5 Pós-graduando lato sensu em Direito Cível pela ESA/OAB e Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP) e em Advocacia Previdenciária pela Escola Brasileira de Direito (Ebradi). Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Advogado.

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

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

cooperação técnica. Ademais, discute-se como a atuação especializada aumenta a eficiência dos procedimentos, ao passo que reduz a judicialização.

Em um segundo momento, disserta-se sobre a possibilidade do destacamento dos honorários advocatícios contratuais no procedimento administrativo, objeto do Projeto de Lei n.º 4.830/2020, de Relatoria do Deputado Federal Rodrigo Coelho (PSB/SC), expondo as discussões mais relevantes presentes na tramitação, as notas técnicas emitidas por seccionais da OAB, pelo próprio Conselho Federal da OAB e pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário — IBDP, estampando a pertinência temática e a perspectiva de reflexos positivos.

Por fim, o último tópico diz respeito a possibilidade de existirem valores residuais de honorários convencionais, os quais podem não ser abrangidos pelo destacamento, na medida em que a advocacia é atividade privada e o contrato apenas se vincula aos valores mínimos estabelecidos nas tabelas das Seccionais, o que importa na conclusão de que, além do destacamento, outros valores podem ser devidos e cobrados de maneiras diversas, concluindo-se, neste deslinde, ser o destacamento um direito pessoal do advogado.

1. DA ADVOCACIA JUNTO AO INSS NA FASE ADMINISTRATIVA

O Instituto Nacional do Seguro Social — INSS, ao longo dos anos, vem passando por uma série de mudanças operacionais no intuito de facilitar e viabilizar os requerimentos e a tramitação dos processos administrativos, os quais visam a concessão de benefícios previdenciários, tornando-os mais simples, rápidos e eficazes, tendo em vista aglutinarem a maioria das operações em sistemas eletrônicos, com o chamado “MEU INSS”. Nesse espaço eletrônico, é possível, atualmente, realizar e acompanhar a tramitação dos procedimentos administrativos.

A atuação advocatícia não é requisito obrigatório na fase administrativa. Contudo, isso não implica em sua desnecessidade, especialmente em casos de maior complexidade.

Como se depreende do estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça — CNJ, intitulado “Justiça em Números” do ano de 2021,

resta manifesta a evidência do elevado quantitativo de processos de Direito Previdenciário em tramitação na Justiça Federal, especialmente com relação aos benefícios de auxílio-doença, também denominados de benefício por incapacidade temporária, aposentadoria por invalidez e aposentadoria por idade.

Somando-se a isto, quando se observa especificamente os Juizados Especiais Federais — JEF, a maior parcela das Ações ingressas são de Direito Previdenciário, padrão que se repete nas Turmas Recursais (CNJ, 2021).

Como exposto na Nota Técnica 24 do IBDP — Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, embora seja um avanço, a utilização do ambiente administrativo vem encontrando vários percalços.

Desse modo, aponta-se um de extrema relevância: a hipossuficiência jurídica dos segurados, diante de diversas mudanças legislativas e de complexidade de matéria, o que somado a dificuldade em lidar com os sistemas informatizados, torna, muitas vezes, dificultosa a tarefa de cumprir exigências ou instruir o processo, da forma e com os documentos adequados (IBDP, 2022).

Logo, o INSS vem buscando na advocacia uma aliada na tentativa de redução das judicializações, na medida em que havendo o auxílio de conhecimento técnico jurídico, o próprio requerimento administrativo torna-se mais robusto e mais bem instruído, possibilitando não só uma melhor análise do caso administrativamente, como uma melhor utilização dos sistemas recursais internos, enviados para o Conselho de Recursos da Previdência Social. Este último, sofreu diversas alterações pelo Decreto n.º 10.491/2020, estabelecendo a Junta de Recursos como competente para julgar os recursos das decisões proferidas pelo INSS nos processos de interesse dos beneficiários; os recursos das decisões proferidas pelo INSS relacionados à comprovação de atividade rural do segurado especial; a compensação financeira; entre outras matérias (BRASIL, 2020).

Entretanto, apesar dos avanços, os recursos são quase que impenetráveis para aqueles que não possuem o conhecimento técnico adequado que, geralmente, são melhor aproveitados havendo advogado constituído.

Um dos mecanismos mais relevantes, construído a partir da comunicação entre o INSS e a OAB, são os acordos de cooperação técnica

celebrados entre as Seccionais da Ordem e o Instituto Nacional do Seguro Social, criando sistemas próprios de acesso pelos advogados, cujo objetivo é viabilizar a operacionalização do requerimento de serviços e/ou benefícios previdenciários pelos advogados cadastrados, bem como a preparação e instrução de requerimentos (INSS, 2017).

Observa-se, assim, que mesmo não havendo obrigatoriedade, especialmente em casos que demandam maior complexidade não só para o segurado, como também para o próprio INSS, a assistência de advogado pode representar uma melhor instrução e uma redução no número de judicializações o que importa, necessariamente, em uma redução de custos públicos, desafogando as Varas e Juizados Especiais Federais, melhores condições de análise dos casos que forem judicializados. Isto é, um sistema de Previdência Social mais justo e efetivo.

Sempre existiu uma celeuma com relação à atuação na seara extrajudicial. Nunca foi obstada a constituição de advogado junto aos requerimentos administrativos, porém, não havia instrumentos capazes de garantir o acesso aos honorários advocatícios contratuais, na medida em que os benefícios são pagos diretamente aos segurados, ficando, portanto, os profissionais dependentes do cumprimento dos contratos pelos próprios constituídos, sem a possibilidade de destacamento, o que pretende ser alterado pelo Projeto de Lei n.º 4.830/2020.

2. DA POSSIBILIDADE DE DESTACAMENTO NA FASE ADMINISTRATIVA — PROJETO DE LEI N.º 4.830/2020

Conforme estabelece o artigo 22, § 4^a da Lei n.º 8.906/94, o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, a prestação de serviço profissional assegura aos advogados o direito aos honorários convencionados e que se o advogado fizer juntar aos autos o contrato de honorários antes de expedir-se o mandado de levantamento ou precatório, o juiz deve determinar que lhe sejam pagos diretamente, por dedução da quantia a ser recebida pelo constituinte (OAB, 1994), é o chamado destacamento.

Contudo, até o presente momento, não é possível a requisição para que ocorra o destacamento em processos administrativos junto ao INSS, o

que, por óbvio, dificulta e afasta a atuação advocatícia dos procedimentos extrajudiciais.

Diante da importância do tema e de suas diversas repercussões, não só em prol do advogado, mas em benefício da melhor utilização dos sistemas disponíveis, o Deputado Federal Rodrigo Coelho (PSB/SC) apresentou o Projeto de Lei n.º 4.830/2020, cuja finalidade é a alteração do artigo 115 da Lei n.º 8213/91, para acrescentar o inciso VII e parágrafo § 7º, cuja redação abaixo se expõe:

VII – Pagamento de honorários advocatícios, na forma e condições do contrato devidamente assinado pelas partes e apresentado no processo administrativo, respeitado o limite máximo arbitrado pela tabela de honorários da seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do local de prestação dos serviços.

[...]

§7º Na hipótese prevista no inciso VII do caput deste artigo, o valor dos honorários será repassado em conta bancária designada pelo advogado.

O Projeto também visa alteração o § 2º do artigo 115, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

§2º Na hipótese dos incisos II, VI e VII, haverá prevalência do desconto do inciso II sobre os demais, e do inciso VII sobre o inciso VI, por se tratar de verba de caráter alimentar.

A justificativa para o projeto supramencionado, exalta a virtualização dos procedimentos e a celebração dos acordos de cooperação técnica em conjunto com a OAB, expondo que, mesmo sendo de grande importância e vantagem a os sistemas eletrônicos, tratando-se o Brasil de um país imenso e diverso, pode gerar um afastamento de segurados e um mal aproveitamento dos recursos disponíveis (BRASIL, 2020).

O Deputado destaca na justificativa do projeto que um processo administrativo bem instruído e informado, facilita o trabalho dos próprios

servidores públicos e garante celeridade e segurança jurídica o que evita a judicialização desnecessária, bem como desafoga o sistema judiciário.

Além disso, o conhecimento técnico do advogado funciona como um filtro no reconhecimento de direitos o que, também, evita requerimentos e judicializações em massa (BRASIL, 2020).

Por óbvio, a falta de previsão de destacamento dos honorários no âmbito administrativo gera insegurança no livre exercício da advocacia de forma extrajudicial o que acarreta a busca exacerbada pelo judiciário para recebimento dos honorários destacados.

Em consequência, a possibilidade do destacamento no processo administrativo, facilita e estimula a atuação na esfera extrajudicial, evitando, especialmente, que segurados sejam ludibriados por pessoas que atuam como atravessadores. Essas pessoas, também conhecidas como despachantes ou intermediários, em alguns casos, exercem mediante prestação pecuniária, como procuradores dos segurados que não conseguem, ou não se sentem aptos a dar andamento nos requerimentos por conta própria. Todavia, na maioria dos casos, sem qualquer conhecimento técnico jurídico.

O ponto de preocupação reside no fato de que a maioria das reclamações recebidas pela Ouvidora da Previdência refere-se a abusos na intermediação: até o ano de 2012 foram quase dez mil denúncias relativas ao tema (INSS, 2013).

A justificação também destaca que a atuação do advogado aumenta a efetividade do procedimento administrativo pelo melhor uso dos recursos disponíveis, reduz a judicialização e, conseqüentemente, os custos dos processos do maior réu do país, o INSS, tudo isso, com uma melhor prestação de serviço aos segurados (BRASIL, 2020).

Em apoio ao projeto, o IBDP publicou a Nota Técnica n.º 24/2022, destacando que o incentivo a utilização da via administrativa também precisa considerar a valorização do trabalho do advogado, o que precisa levar em consideração a garantia da remuneração, que já é prevista na via judicial (IBDP, 2022). Várias Seccionais da OAB, igualmente, manifestaram seu apoio ao projeto. Paralelamente, a parte final do novo inciso VII passou a gerar debates, em razão de ter estabelecido um valor máximo dos honorários advocatícios a serem destacados.

A Seccional Espírito Santo da OAB em nota técnica manifestou apoio ao projeto, porém recomendou a alteração da parte final do inciso VII do art. 115, justificando, de forma muito assertiva, que a advocacia é atividade privada e que as tabelas das seccionais estabelecem os valores mínimos a serem cobrados pelos serviços prestados e não valores máximos, conforme disposição do art. 48, § 6º do Código de Ética e Disciplina da OAB e art. 2º da Resolução nº 03 de 2011. Assim, recomendou a alteração para fazer constar que deve ser respeitado o valor mínimo (OAB/ES, 2021).

Na Comissão de Seguridade Social e Família, o Relator Deputado Ricardo Silva (PSD/SP) destacou que a autorização para destacamento reduz a judicialização e beneficia o próprio INSS. Saliencia, especialmente, o estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União que verificou que apenas em 2016, foram gastos R\$ 1.6 bilhões de custos processuais de judicialização, e R\$ 9 milhões em multas pagas pelo INSS, por demora no cumprimento de decisões judiciais, quando o custo médio de exame de um pedido administrativo foi estimado em R\$ 894,00, bem inferior ao custo judicial, que chegou a R\$ 3.734,00 (BRASIL, 2021).

O Relator apresentou substitutivo visando limitar o destacamento a um teto de 30%, argumentando que embora reconheça a importância do pagamento, entende que é preciso garantir patamar mínimo de recursos livres. Apontou, ainda, que o limite se harmoniza com a decisão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n.º 1.155.200, que determinou a redução de 50% para 30% dos honorários advocatícios devidos em processo judicial (BRASIL, 2021).

Posteriormente, um novo substitutivo foi apresentado, em razão de Nota Técnica da Secretaria da Previdência a respeito da preposição, que sugeriu a supressão da prevalência dos honorários a outros descontos e que não são cabíveis descontos sucessivos e ilimitados no benefícios, devendo os honorários incidirem apenas sobre os valores retroativos, recomendações que foram acatadas naquele momento (BRASIL, 2021).

A Comissão de Seguridade Social e Família, em reunião extraordinária realizada em 20 de outubro de 2021, concluiu pela aprovação do projeto. Já na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), um novo substitutivo foi aprovado limitando o percentual a ser destacado aos

valores atrasados, limitados ao percentual a ser estabelecido pelo Conselho Nacional de Previdência Social.

Em consequência, em 30 de março de 2022, o Conselho Federal da OAB, mediante Nota Técnica n.º 04/2022, de forma assertiva, apresentou pedido de alteração da redação, na medida em que a previsão de limitação vinculada ao Conselho Nacional de Previdência Social, órgão estranho a OAB que não possui legitimidade legal para tanto, tornando a redação ilegal.

Nesse deslinde, propôs que a mais correta redação seria remeter ao texto legal e não a definição de órgão administrativo no qual sequer existe participação de representante da OAB, destacando que a advocacia é atividade indispensável para a administração da justiça, tendo autonomia e independente e que, portanto, a limitação pelo Conselho Nacional da Previdência Social ensejaria imediatamente a inconstitucionalidade do dispositivo (CEDP/AOB, 2022).

A Nota Técnica fora acolhida pelo relator que em novo substitutivo fez alterar a disposição do inciso VII para fazer constar:

VII – Pagamento de honorários advocatícios, na forma e condições do contrato devidamente assinado pelas partes, sempre que no processo administrativo tenha havido representação por advogado, bem como tenha resultado na concessão ou revisão de benefício perante o INSS, em qualquer fase administrativa, inclusive em decorrência de decisão recursal, devendo as referidas consignações respeitarem o limite previsto no inciso II.

Por conseguinte, houve parecer do Relator, Deputado Ricardo Silva (PSD/SP), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do texto. Em 07/06/2022 decorreu o prazo para apresentação de emendas ao substitutivo, sem qualquer nova apresentação.

Portanto, trata-se de projeto de relevante importância social, não só porque garante ao profissional advogado acesso à instrumentos eficazes de garantir o recebimento dos honorários contratuais, como contribui de forma efetiva para o aperfeiçoamento das decisões administrativas e do incentivo a extra judicialização, reduzindo o número de processos judiciais,

os custos públicos, garante maior eficiência e aperfeiçoamento dos processos administrativos e, por óbvio, valoriza a advocacia e garante, ao menos parcialmente, o recebimento de honorários. Porém, algumas considerações se fazem necessárias.

Muito se discutiu durante a tramitação do Projeto de Lei acerca da porcentagem das verbas e da sua incidência apenas nos valores “atrasados”. Em outras palavras, o saldo retroativo pago, geralmente, em parcela única que compreende as parcelas entre a D.E.R (data de entrada do requerimento administrativo), e o seu deferimento.

Contudo, não se verifica nenhum tipo de ilegalidade na possibilidade de cobrança sucessiva, incidente nas parcelas mensais regulares até quitação integral dos honorários convencionais pactuados.

Os honorários, como já exposto, tem natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do direito trabalhista, conforme artigo 85, § 4º do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, não é razoável liminar a cobrança apenas com relação aos créditos retroativos, quando, ao mesmo tempo, as Instituições Financeiras podem realizar descontos periódicos pela cobrança de empréstimos consignados.

Não se trata de tentar equivaler as cobranças, mas de exemplificar que, tendo os honorários natureza alimentar, sendo, portanto, um crédito privilegiado, é contraditório limitar a sua possibilidade de cobrança e permitir que outras, que não gozam do mesmo privilégio, possam ser efetivadas sem maiores problemas.

Outro fato relevante é que, o contrato escrito que estipular honorários é considerado título executivo extrajudicial, na forma do art. 24 da Lei n.º 8.906/94 (BRASIL, 1994) e, tendo os honorários natureza alimentar, ocorre a aplicação do artigo 833, § 2º do Código de Processo Civil, cuja redação flexibiliza a impenhorabilidade de proventos de aposentadoria e pensões, permitindo a sua penhora para pagamento de prestação alimentícia, independentemente de sua origem (BRASIL, 2015).

Isso posto, sendo necessária a propositura de uma ação de execução, o benefício previdenciário pode ser objeto de penhora, o que é, inclusive, aplicado por diversos tribunais brasileiros, com base no disposto no art. 833, § 2º, do Código de Processo Civil.

Por isso, torna-se contraditório impossibilitar o desconto período em razão do destacamento, quando, em uma Execução, permite-se a penhora destes valores.

Como resultado desta pesquisa, conclui-se pela necessidade de constar no Projeto de Lei n.º 4.830/2020 a possibilidade expressa de descontos períodos, até a quitação integral dos honorários convenacionados.

Ademais, o próprio Código de Processo Civil estabelece em seu artigo 300, a possibilidade de concessão de tutela provisória estando devidamente provada a probabilidade de direito e o perigo de dano (BRASIL, 2015), medida que poderia ser utilizada pelo segurado, caso entenda-se lesado por possível abusividade na estipulação de honorários em Ação própria.

3. DA POSSIBILIDADE DE EXISTÊNCIA DE VALOR RESIDUAL A SER PAGO FORA DO DESTACAMENTO

Como exposto nos tópicos anteriores, muito se discutiu acerca do limite para destacamento dos honorários advocatícios.

Contudo, pela redação aprovada pela CCJC o destacamento se vinculará ao disposto no inciso II do art. 115, da Lei n.º 8.213/91, que estabelece a possibilidade de serem descontados, os pagamentos administrativos ou judiciais de benefício previdenciário ou assistencial indevido, ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, em valor que não exceda 30% de sua importância (BRASIL, 1991).

Porém, isso não leva à conclusão de que os honorários contratuais precisem, necessariamente, limitar-se a esse percentual quando da pactuação entre cliente e advogado. Como devidamente exposto pela Nota Técnica emitida pela OAB/ES, a advocacia é uma atividade privada, sendo certo que as tabelas de honorários das seccionais apenas estabelecer o valor mínimo a ser cobrado e não valores máximos (OAB/ES, 2021).

A conclusão exposta pela Nota Técnica, deriva do artigo 111, do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB, cuja redação é clara ao estabelecer que o Conselho Seccional fixa tabela com referências mínimas e proporções quando for o caso (OAB/1994).

Os honorários advocatícios contratuais, além de respeitar os indicativos mínimos das respectivas tabelas das seccionais, devem ser fixados em atendimento aos elementos do artigo 36 do Estatuto de Ética da Advocacia, quais sejam: a relevância, o vulto, a complexidade e a dificuldade das questões versadas; o trabalho e o tempo necessários; a possibilidade de ficar o advogado impedido de intervir em outros casos, ou de se desavir com outros clientes ou terceiros; o valor da causa, a condição econômica do cliente e o proveito para ele resultante do serviço profissional; o caráter da intervenção, conforme se trate de serviço a cliente avulso, habitual ou permanente; o lugar da prestação dos serviços, fora ou não do domicílio do advogado; a competência e o renome do profissional; a praxe do foro sobre trabalhos análogos (OAB, 1995).

Especialmente, o próprio Estatuto de Ética da Advocacia, no artigo 41, impõe que a fixação de honorários em valor inferior ao estabelecido pela Tabela de Honorários implica em aviltamento da profissão (OAB, 1995).

Tratando-se de Direito Previdenciário, parte dos benefícios tem duração vitalícia (aposentadorias, benefício por incapacidade permanente, pensão por morte, entre outros), o que faz como que o benefício econômico obtido pelo segurado seja de valor significativo. Parte das tabelas de honorários das seccionais, inclusive, estabelece como parâmetro os valores percebidos em uma anuidade (OAB, 2022).

Nesse sentido, pode ocorrer, até mesmo pelos parâmetros das seccionais, que apenas o destacamento não seja suficiente para suprir o pagamento da integralidade dos honorários advocatícios, sendo necessários pagamentos residuais.

O artigo 22, do Estatuto de Ética da Advocacia, é expresso ao estabelecer que a prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados (OAB, 1995).

Por essa lógica, não existe impedimento ou ilegalidade na hipótese de ser convencionado pagamentos residuais, além do próprio destacamento.

A legislação estipulará limite para o pagamento direto ao advogado por meio do destacamento, mas isso não vincula a característica privada e a liberdade contratual existente entre advogado e cliente, o que denota a possibilidade de serem convencionados valores superiores e formas de pagamento diversas.

Por fim, sempre relevante frisar que o destacamento é direito pessoal do advogado que pode utilizá-lo ou não, a depender do caso contrato e daquilo estabelecido com o cliente, não existindo qualquer impedimento na formulação de formas de pagamento que não compreendam o destacamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância do advogado se dá justamente porque sua atuação é indispensável para o funcionamento da Justiça, cuja tamanha relevância, consta prevista constitucionalmente.

Nesse sentido, o profissional deve analisar o melhor direito, preparar a defesa com base em leis, princípios, doutrinas e na jurisprudência, visando solucionar o problema, seja por via administrativa, seja pela via judicial.

Conforme estabelece o art. 22, § 4º da Lei n.º 8.906/94, o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, a prestação de serviço profissional assegura aos advogados o direito aos honorários convencionados e que se o advogado fizer juntar aos autos o contrato de honorários antes de expedir-se o mandado de levantamento ou precatório, o juiz deve determinar que lhe sejam pagos diretamente, por dedução da quantia a ser recebida pelo constituinte (OAB, 1994), é o chamado destacamento.

Os honorários têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do direito trabalhista, conforme artigo 85, § 4º do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), sendo este entendimento originado em decorrência do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, buscando salvaguardar o mínimo existencial do profissional atuante.

Diante da importância do tema e de suas diversas repercussões, não só em prol do advogado, mas em benefício da melhor utilização dos sistemas disponíveis, o Deputado Federal Rodrigo Coelho (PSB/SC) apresentou o Projeto de Lei n.º 4.830/2020. Sob esta perspectiva, a justificação exalta a virtualização dos procedimentos e a celebração dos acordos de cooperação técnica em conjunto com a OAB.

Dessa forma, é certo que um processo administrativo bem instruído e informado, facilita o trabalho dos próprios servidores públicos e garante

celeridade e segurança jurídica, o que evita a judicialização desnecessária, bem como desafoga o sistema judiciário. Além disso, o conhecimento técnico do advogado funciona como um filtro no reconhecimento de direitos o que, também, evita requerimentos e judicializações em massa.

Ante o exposto, indubitavelmente, a falta de previsão de destacamento dos honorários no âmbito administrativo gera insegurança quanto ao livre exercício da advocacia de forma extrajudicial, acarretando, assim, uma busca exacerbada pelo judiciário para recebimento dos honorários destacados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Romulo. JOTTA, Gabriel. Diretoria Científica do IBDP. **Nota Técnica 24/2022** – PL 4830/20. Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Disponível em: <https://www.ibdp.org.br/wp-content/uploads/2022/03/NOTA-TECNICA-24-PL-4830-2020.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 10.491, de 23 de setembro de 2020**. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n.º 3.048, de 06 de maio de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10491.htm. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL, **Lei n.º 8.213 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 4.830/2020**. Altera o artigo 115 da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01vw2n66uyfjwbg64ciit8occj17165035.node0?codteor=1934498&filename=PL+4830/2020. Acesso em 10. jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 4.830/2020**. Altera o artigo 115 da Lei n.º 8.213 de 24 de julho de 1991 e dá outras providências. Comissão de Seguridade Social e Família. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01vw2n66uyfjwbg64ciit8occj17165035.node0?codteor=2031068&filename=Tramitacao-PL+4830/2020. Acesso em: 10. jun. 2022.

BRASIL. **Código de Ética e Disciplina da OAB**. Publicado no Diário da Justiça, Seção 1, do dia 01.03.1995. Disponível em: <https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoOab/codigodeetica.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994**. Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 12 jun. 2022.

CONSELHO ESTADUAL DA OAB-ES. **Nota Técnica**. Disponível em: <https://www.oabes.org.br/noticias/nota-tecnica-de-apoio-da-oab-es-ao-projeto-de-lei-n-48302020-561446.html>. Acesso em: 12. jun. 2022.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Nota Técnica n.º 04/2022 – CEDP**. Alteração do artigo 115 da Lei n.º 8213/91 para permitir o desconto de honorários advocatícios dos benefícios devidos pelo INSS. Disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2022/05/3f831a92-d7d8-4fc5-973f-5d643c4ce215.pdf>. Acesso em :12 jun. 2022.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da**

OAB. Disponível em: <https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoab/regulamentogeral.pdf>. Acesso em: 12. jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2021: ano-base 2020** Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CONSELHO SECCIONAL – OAB PARANÁ. **Resolução de Diretoria nº 03/2022.** Tabela de Honorários Advocatícios. Disponível em: <https://honorarios.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2022/04/resolucao-de-diretoria-03-2022.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CONSELHO SECCIONAL – OAB SÃO PAULO. **Tabela de Honorários Advocatícios 2022.** Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/servicos/tabelas/tabela-de-honorarios>. Acesso em: 12 jun. 2022.

INSS E OAB/PR. **Acordo de Cooperação Técnica.** Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: https://www.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2017/11/AcordoOAB_INSS.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.

INSS E OAB/SP. **Acordo de Cooperação Técnica.** Diário Oficial da União, 2018. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/servicos/inss-digital/documentacao/acordo-de-cooperacao-tecnica>. Acesso em: 11 jun. 2022.

INSS. **Previdência em questão** – Previdência Social faz campanha contra atravessadores. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/arquivos/office/1a_130516-171242-753.pdf. Acesso em: 12. jun. 2022.

A APLICAÇÃO DE RECURSOS MUNICIPAIS DA CFEM NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS: ATIVISMO DE CONTAS?

*Vinícius Dias Alves*⁸

INTRODUÇÃO

Afirmada ao longo do tempo como um dos expoentes da matriz econômica brasileira, a mineração conquistou *status* jurídico com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu novos ditames para o pacto federativo na travessia do regime militar para o Estado Democrático de Direito, atribuindo a condição de entes federados aos municípios. Nesse passo, destaca-se a garantia a estes, aos estados e ao Distrito Federal, estampada no art. 20, § 1º, de participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de recursos minerais⁹.

8 Graduado em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas. Graduando em Direito pela Faculdade Alis Itabirito. Membro do Grupo de Estudos em Direito Ambiental – GEDA, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

9 A presente redação, dada pela Emenda Constitucional n.º 102/2019, elenca a União entre os entes contemplados, sendo certo que o constituinte originário, em 1988, limitou-se à expressão «órgãos da administração direta da União» (BRASIL, 2022, p. 272).

Efetivado por meio da Lei n.º 7.990/1989, o mandamento constitucional deu origem à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais (CFEM), sendo certo de que, hodiernamente, tal compensação representa importante fonte de receitas públicas, mormente no âmbito municipal. Isso porque, conjuntamente, municípios produtores e afetados pela atividade minerária fazem jus a 75% do montante.

Tendo em conta a posição destacada dos municípios mineiros na conjuntura da CFEM, a presente pesquisa objetiva analisar a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) a respeito da aplicação dos recursos por parte da administração pública municipal. Parte-se da hipótese de que o mais recente entendimento revela um ativismo de contas na atuação do órgão de controle externo.

A metodologia utilizada conjuga revisão de literatura do Direito mineirão, análise de legislação — mais especificamente, da Lei n.º 7.990/1989 e das normas posteriores relacionadas ao panorama jurídico da CFEM — e análise da jurisprudência do TCE-MG. Esta última é desenvolvida com base no método indutivo a fim de viabilizar considerações panorâmicas sobre distintos padrões apresentados pela Corte de Contas mineira em relação à matéria no curso do século XXI e, em especial, de evidenciar a origem temporal e os elementos-chave do posicionamento vigente.

A partir de balizas conceituais enunciadas por Castro (2015) e Cbral (2021), procede-se, por derradeiro, à abordagem dedutiva da hipótese de ativismo de contas. Reconhecido o ativismo do TCE-MG e aclaradas suas múltiplas facetas, sustenta-se a necessidade de aperfeiçoamento da legislação, de forma a acompanhar a dinâmica da mineração enquanto atividade geradora de vultosos *royalties* e a estabelecer critérios objetivos para uma utilização em prol do interesse efetivamente público.

1. DIREITO MINERÁRIO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No compasso da orientação normativa adotada pela Carta Magna de 1988 no tratamento das atividades econômicas, muito além de um viés meramente estrutural, conforme leciona Ribeiro (1989), o constituinte originário conferiu olhar minucioso à questão minerária, edificando um

arcabouço *sui generis* acerca da temática. É mister afirmar, portanto, que o Direito minerário conquistou novo status na ordem jurídica brasileira sob o paradigma de um Estado legitimamente democrático.

Nesse prisma, a melhor compreensão das disciplinas legais atinentes à atividade minerária pressupõe, de acordo com Feigelson (2018), considerar que a aludida seara extrai da Constituição seu fundamento de existência e, de forma concomitante, se apresenta como instrumento de realização dos preceitos ali consagrados. Com efeito, reconhece-se a instauração de um novo parâmetro interpretativo para o Direito minerário, razão pela qual o autor defende a releitura de instrumentos normativos pretéritos sob a égide de um sistema que visa assegurar a dignidade da pessoa humana.

É cediço que o art. 22, inciso XII, do diploma constitucional fixa competência privativa da União para legislar sobre jazidas, minas e recursos minerais (BRASIL, 2022). Outrossim, nos termos do art. 176, § 1º, as atividades de pesquisa e lavra requerem autorização ou concessão também por parte da União — sendo ambas as hipóteses de anuência restritas a brasileiros ou a empresas, cumulativamente, constituídas sob as leis nacionais, sediadas e administradas no país.

A despeito de, no bojo da Emenda Constitucional n.º 06/1995, ter sido revogada a exigência de capital nacional para empresas instituída pelo constituinte originário, a dicção vigente manteve incólume a referência à noção de interesse nacional¹⁰. “O fato de estrangeiros não poderem realizar mineração no Brasil denota a importância estratégica do setor, de modo a garantir que o patrimônio minerário sempre tenha sua utilização em prol do desenvolvimento nacional.” (ATAÍDE, 2019, p. 102).

No plano administrativo, a Constituição atribui, no art. 23, inciso XI, competência comum a todos os entes para fiscalização de concessões de direitos minerários em seus territórios (BRASIL, 2022). Isso posto, abre-se significativo flanco para o envolvimento de estados, Distrito Federal e municípios na matéria, tal como se dá na esfera das receitas prelecionadas no art. 20, § 1º, que serão objeto de contextualização a seguir.

10 Segundo Ataíde (2019), na perspectiva dos requisitos para titularização de anuência da União, interesse nacional deve ser interpretado como regra. Noutro giro, uma vez enfatizado como objetivo nuclear do sistema jurídico minerário, será considerado princípio.

1.1. A CFEM COMO MANDAMENTO CONSTITUCIONAL

A Constituição de 1988, observa Leite (2009), estabeleceu novos preceitos para a mineração no Brasil em termos de tributos e rendas. Nesse horizonte, prossegue o autor, destaca-se a extinção do Imposto Único sobre Minerais (IUM), o que representou uma padronização da tributação em relação às demais atividades econômicas. Ademais, restou expressamente assegurada aos entes subnacionais a participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de recursos minerais.

O mandamento foi concretizado por meio da Lei n.º 7.990/1989, que instituiu a denominada CFEM. No que concerne à repartição de receitas, o art. 2º, § 2º, da Lei n.º 8.001/1990, com redação dada pela Lei n.º 13.540/2017, prevê 60% para o Distrito Federal e municípios produtores; 15% para o Distrito Federal e estados produtores; 15% para o Distrito Federal e municípios afetados pela atividade minerária; e 10% para órgãos vinculados à União (BRASIL, 1990).

A destinação de recursos aos municípios afetados, vale ressaltar, significou celebrada inovação legislativa. “Tal previsão visa reparar injustiça histórica, pois não era raro encontrar municípios que suportavam diversas externalidades negativas perpetradas pelos empreendimentos minerários, mas não percebiam qualquer benefício direto da atividade mineral.” (ATAÍDE, 2019, p. 169).

Dado o escopo de compensação a toda a sociedade pela exploração — tecnicamente, exploração — por particulares de recursos naturais não-renováveis constantes no rol de bens da União¹¹, Ribeiro (1989) propugna que a disciplina do art. 20, § 1º, expressa uma perspectiva político-filosófica socializante da Constituição. Nesse ensejo, tratando-se de norma de eficácia limitada¹², importa afirmar o papel assumido pela legislação infraconstitucional na efetivação da intencionalidade do constituinte originário.

11 Nos termos do art. 20, inciso IX, da Constituição (BRASIL, 2022).

12 Classificação atribuída à luz da doutrina de Silva (2004).

2. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DA CFEM

Sendo certo que 75% das receitas auferidas são endereçadas aos municípios, parte-se da concepção de que a CFEM constitui, em grande medida, fonte essencial de arrecadação e de financiamento de políticas públicas na esfera dos respectivos entes. Assim, considerando as potenciais implicações no horizonte de alocação das receitas, busca-se compreender a natureza jurídica da CFEM.

Carrazza (1995) propugna que, a despeito de ter adotado o *nomen juris* compensação financeira, o legislador, por meio da Leis nº 7.990/1989 e 8.001/1990, instituiu imposto¹³ – passível, por sua finalidade, de ser compreendido como contribuição de intervenção no domínio econômico. Ribeiro (2005) igualmente confere natureza tributária à CFEM, sustentando tratar-se de participação no resultado, isto é, incidente sobre o produto da lavra, cuja propriedade foi atribuída no art. 176 da Carta Magna ao concessionário, decerto configurando receita derivada.

Levada a questão ao Poder Judiciário, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou os seguintes ditames no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 228.800/DF, relatado pelo ministro Sepúlveda Pertence: I) é constitucional a obrigação instituída pela Lei n.º 7.990/1989; II) embora comporte os elementos centrais de uma obrigação tributária, a CFEM não tem tal natureza; III) conquanto tenha sido nominada como compensação, trata-se de participação no resultado; e IV) assim sendo, constitui receita patrimonial (BRASIL, 2001).

No bojo do Mandado de Segurança n.º 24.312/DF, o Plenário do Excelso Tribunal também se manifestou sobre a disciplina do art. 20, § 1º, da Constituição, consignando que, apesar de os recursos minerais serem bens da União, a participação de estados, Distrito Federal e municípios enseja receita originária (BRASIL, 2003). Decerto, o STF afirmou,

13 Carrazza (1995) reputa inconstitucional a CFEM enquanto imposto federal, entre outras razões, por apresentar hipótese de incidência e base de cálculo idênticas às do ICMS, de competência estadual.

ainda, a competência dos Tribunais de Contas estaduais para fiscalização da aplicação de recursos¹⁴, posição essencial a esta pesquisa.

Insta salientar que, a despeito de se tratar do intérprete maior da Constituição, o entendimento do STF acerca da natureza da receita encontra resistência no prisma do Direito Financeiro. Nesse passo, Scaff (2009) argumenta que a CFEM, para os entes subnacionais, não corresponde a uma receita originária, mas sim a receita transferida, visto que os recursos decorrem de arrecadação realizada por órgão vinculado à União e, por determinação constitucional, transferida aos demais.

2.1. VEDAÇÕES E DESTINAÇÃO PREFERENCIAL: A DISCIPLINA LEGAL DA CFEM

Tendo em conta os objetivos delineados, igualmente interessa investigar o arcabouço jurídico concernente à alocação dos recursos por parte da administração pública. Dada a inexistência de lei específica, é certo que as diretrizes se encontram esparsas em normativas federais editadas ao longo de quase três décadas.

A começar pela Lei n.º 7.990/1989, o art. 8º, com redação dada pela Lei n.º 8.001/1990, veda a utilização para pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal¹⁵ (BRASIL, 1989). Excetua-se das supracitadas restrições o pagamento de dívidas com a União e o custeio de despesas de ensino, mormente na educação básica de tempo integral, por força dos incisos I e II do § 1º, incluídos ao art. 8º pela Lei n.º 12.858/2013. Ademais, o § 2º, incluído pela Lei n.º 10.195/2001, expressamente autoriza o uso para capitalização de fundos de previdência.

14 A controvérsia, no caso concreto, se instalou a partir de ato do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) proclamando competência exclusiva a respeito da matéria, em detrimento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Na oportunidade, o STF entendeu ser inaplicável in casu o comando do art. 71, inciso VI, da Carta Magna, que atribui ao TCU a competência para fiscalização da aplicação de recursos originariamente federais repassados aos entes subnacionais (BRASIL, 2003).

15 Ambas as vedações foram reiteradas no art. 26, parágrafo único, do Decreto nº 1/1991 (BRASIL, 1991).

Noutro giro, em recente ambiência de revisão dos critérios de distribuição da CFEM, o legislador incluiu, por meio da Lei n.º 13.540/2017, o § 6º ao art. 2º da Lei n.º 8.001/1990. Prevê o dispositivo que 20% das receitas auferidas por estados, Distrito Federal e municípios produtores sejam destinadas, preferencialmente, a políticas públicas de diversificação econômica, desenvolvimento mineral sustentável e desenvolvimento tecnológico-científico (BRASIL, 1990).

Na concepção de Ataíde (2019), a norma representou tímida inovação, uma vez que emprega o termo preferencialmente, não configurando obrigatoriedade, e dispõe sobre apenas um quinto dos recursos. Tal interpretação é compartilhada na presente pesquisa, sendo certo ainda que a construção legislativa não se revela apta a mitigar a ampla margem de discricionariedade — confrontada, no plano formal, tão somente pelas vedações mencionadas — do administrador público na utilização dos *royalties* da mineração, de modo que inexistente, *a priori*, uma garantia de efetividade.

3. APLICAÇÃO DA CFEM: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TCE-MG

A análise jurisprudencial ora realizada cinge-se ao âmbito do TCE-MG, considerando a competência, afirmada pelo STF, das Cortes de Contas estaduais para fiscalização da aplicação dos recursos. Nesse ensejo, é focado o panorama dos municípios produtores e afetados pela atividade minerária.

O recorte é assim fundamentado: I) uma vez que cabe aos municípios 75% das receitas auferidas, concentram-se nessa esfera as mais significativas possibilidades de investimentos decorrentes; II) Minas Gerais foi o estado com o maior número de municípios contemplados¹⁶ com recursos da fonte em 2021; e III) os municípios mineiros obtiveram a maior soma de arrecadação entre as 27 unidades federativas em seis dos últimos dez exercícios financeiros, quer dizer, de 2012 a 2021 (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2022).

16 Entre 853 municípios mineiros, 511 foram contemplados com recursos da CFEM no exercício de 2021, ultrapassando R\$ 4,6 bilhões em royalties (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2022).

Objetivando a identificação, a partir do método indutivo, de distintos padrões históricos apresentados pela Corte de Contas mineira a respeito da CFEM, a amostra selecionada reúne pronunciamentos das seguintes espécies: I) pareceres, emitidos entre 2002 e 2011, em resposta a consultas realizadas por jurisdicionados; II) parecer prévio, emitido em 2012, sobre o Balanço Geral do Estado de Minas Gerais no exercício de 2011; e III) acórdãos, datados de 2016 a 2019, referentes a auditorias em municípios mineradores. Trata-se, com efeito, de amostra qualitativa da atuação do TCE-MG no exercício de múltiplas competências que lhe são atribuídas.

É mister consignar que o parecer prévio acerca das contas estaduais de 2011 representou o marco inicial da virada jurisprudencial constatada por esta pesquisa — doravante denominada segunda fase do recorte temporal. Isso porque, até aquele momento, o Tribunal havia reiterado, em sede de consultas, o entendimento de que as vedações ao uso da CFEM restringiam-se às estatuídas na legislação de regência. Diversamente, o aludido parecer trouxe a lume o horizonte, consolidado a seguir, de fiscalização da qualidade da aplicação.

À vista disso, em que pese ao fato de inicialmente amoldar-se ao contexto de alocação de receitas estaduais, torna-se imperiosa a incorporação do pronunciamento à amostra. Decerto, entre outras medidas, restou ali determinada a realização de auditorias integradas em municípios mineradores para verificação da devida aplicação da CFEM e avaliação de políticas públicas destinadas à mitigação das externalidades negativas — em especial, ambientais e econômicas — da atividade mineira (MINAS GERAIS, 2012).

Em decorrência dessa nova dinâmica, o TCE-MG passou a adotar um posicionamento de teor principiológico no que concerne à fiscalização da utilização dos *royalties*. Assim sendo, parte-se da hipótese de que as mais recentes manifestações constituem uma atuação ativista.

3.1. PRIMEIRA FASE: INTERPRETAÇÃO LITERAL DAS VEDAÇÕES LEGAIS

Consoante o art. 3º, inciso XI, do Regimento Interno, incumbe ao TCE-MG, enquanto órgão de controle externo da gestão de recur-

tos públicos dos municípios mineiros, a emissão de pareceres em consultas acerca de matérias de sua competência (MINAS GERAIS, 2008b). Amoldam-se à presente dicção as consultas n.º 656.572, n.º 694.698, n.º 747.270 e n.º 838.756, ora reunidas para fins de análise dos parâmetros adotados na primeira fase do recorte¹⁷.

Nas referidas consultas, são suscitadas, essencialmente, questões atinentes à aplicação da CFEM. Ademais, evidenciam-se os seguintes elementos nas respostas do Tribunal: I) delimitação das hipóteses de vedação ao uso à disciplina fixada na Lei n.º 7.990/1989 e suas posteriores alterações; II) sinalização, na esteira do TCU, de juízo de regularidade da ampla destinação a projetos de interesse local, uma vez observadas as normas orçamentárias e as restrições legais; e III) estabelecimento de interface entre os apontamentos, por meio de alusões recíprocas, sinalizando a formação de precedentes (MINAS GERAIS, 2002; 2005; 2008a; 2011).

À guisa de conclusão parcial, verifica-se que a jurisprudência do TCE-MG estava inicialmente pautada na interpretação literal das hipóteses de vedação positivadas, conduzindo a um enfoque administrativista do princípio da legalidade. Tal primado, conforme leciona Carvalho Filho (2020), tem origem ligada ao Estado de Direito, isto é, a um Estado cuja atuação deve estar subordinada às próprias normas jurídicas.

3.2. PROCESSO N.º 872.207: INÍCIO DA VIRADA JURISPRUDENCIAL

O entendimento acima sintetizado permaneceu vigente até a emissão, em 2012, do parecer prévio sobre o Balanço Geral do Estado no exercício de 2011. Desta feita, cumpre elucidar que a manifestação a respeito das contas prestadas pelo Governador é ferramenta prevista no art. 76, inciso I, da Constituição do Estado de Minas Gerais com escopo de subsídio ao exercício, por parte da Assembleia Legislativa, da atribuição de controle externo (MINAS GERAIS, 2021).

17 As consultas selecionadas referem-se expressamente à CFEM ou tangenciam o objeto ao versar sobre royalties, em uma perspectiva ampla.

O pronunciamento no bojo do processo n.º 872.207, além de inaugurar na jurisprudência, a título de recomendação, uma perspectiva de aplicação qualificada da CFEM, trouxe a lume a determinação de realização de auditorias operacionais e de conformidade nos municípios. Justamente a partir dessas auditorias, a Corte de Contas mineira moldou sua hodierna compreensão pertinente ao uso da CFEM por municípios, restando evidente que as repercussões do parecer em comento transcenderam, sob os mais diversos aspectos, o caso concreto.

Antes de proceder ao exame dos acórdãos selecionados, cumpre aclarar que, na seara da administração pública estadual, a Constituição Mineira preceitua, por meio dos arts. 252 e 253, a destinação de receitas, prioritariamente, à assistência aos municípios mineradores para fins de diversificação econômica e manutenção do desenvolvimento socioeconômico (MINAS GERAIS, 2021). Prevê ainda a Carta Estadual, à luz do art. 214, § 3º, a aplicação no panorama de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, comportando promoção da educação ambiental, prevenção e controle da poluição, proteção de fauna e flora, entre outras iniciativas.

3.3 SEGUNDA FASE: INTERPRETAÇÃO DA CFEM COMO RECEITA VINCULADA

Nos termos do art. 282, inciso I, alínea *a*, do Regimento Interno do TCE-MG, as auditorias consistem em procedimento fiscalizatório com a finalidade, entre outras, de avaliação da legalidade, legitimidade e efetividade da gestão de recursos, bem como da execução de políticas públicas (MINAS GERAIS, 2008a). Isso posto, a amostra desta pesquisa abrange as auditorias n.º 932.831 e n.º 951.424, ambas com natureza de conformidade, e as auditorias operacionais n.º 969.683 e n.º 969.686.

Importa, inicialmente, assinalar que os acórdãos em comento — pautados em casos concretos, diferentemente das consultas, de caráter abstrato — conglobam apontamentos sobre aspectos como atuação deficiente dos municípios no âmbito da fiscalização da atividade minerária e uso, à luz da jurisprudência atual, irregular de receitas. Nesse diapasão, além de recomendações visando, em suma, ao aprimoramento da alocação da CFEM,

o Tribunal exarou determinações, sendo possível, neste plano, verificar manifestações de teor sancionatório.

A análise das aludidas auditorias denota a adoção, por parte do TCE-MG, dos seguintes padrões decisórios: I) juízo de irregularidade da livre destinação; II) fixação de inescusável nexos entre a utilização da CFEM e a efetivação de direitos fundamentais; III) construção jurisprudencial do parâmetro de afetação à aplicação em saúde, educação, meio ambiente e políticas atinentes à infraestrutura e à diversificação econômica; e IV) imposição de sanções a municípios e gestores públicos¹⁸ em razão de usos reputados irregulares (MINAS GERAIS 2016a; 2016b; 2019a; 2019b).

Ademais, tangenciando a aplicação da CFEM, observam-se pronunciamentos ligados às matérias de fiscalização e administração dos recursos. Logo, os acórdãos comportam considerações acerca de tópicos como estruturação de ouvidorias e sites enquanto mecanismos de governança e transparência no prisma minerário; criação de fundo especial para gerenciamento das receitas; e capacitação de servidores públicos visando ao relacionamento institucional com órgãos do segmento, entre eles a Agência Nacional de Mineração (ANM), responsável pela arrecadação da CFEM.

Detecta-se presentemente, portanto, uma jurisprudência mais restritiva a respeito do uso da CFEM na Corte de Contas mineira, alicerçada em duas balizas: a vinculação dos recursos a setores específicos e a glosa da aplicação em hipóteses não amoldadas a tal posicionamento, ainda que inexistente vedação legal.

4. ATIVISMO DE CONTAS E A ATUAÇÃO DO TCE-MG

Uma vez mais consignando que a presente pesquisa parte da hipótese de que a atual interpretação sobre a alocação da CFEM pelos municípios mineiros configura um ativismo de contas, necessário é delinear o marco teórico adotado. Insta afirmar que inexistente consenso doutrinário quanto à extensão do conceito, sendo certo, porém, que Castro (2015) foi o responsável por cunhá-lo.

18 É mister aclarar que, nos casos analisados, a Segunda Câmara determinou a recomposição orçamentária por parte do município (MINAS GERAIS, 2016a), ao passo que a Primeira impôs aos gestores as sanções de multa e ressarcimento ao erário (MINAS GERAIS, 2019a).

O ativismo de contas, consoante o autor, pressupõe *standards* como: I) maior eficácia e efetividade das decisões, dada a fixação de sanções visando à observância das determinações; II) efetivo uso de competências corretivas das Cortes, à luz da leitura do financiamento deficiente das políticas públicas como ilegalidade; e III) valorização das competências de investigação e auditoria, na perspectiva do controle da realização de direitos fundamentais, indo além do mero exame de conformidade.

De outra maneira, indicando uma valoração negativa, Cabral (2021) enfoca o ativismo de contas como atuação dos Tribunais de Contas em desconformidade com a Constituição e com as normas infraconstitucionais, assim expressando subjetividade, a pretexto de efetivação de direitos fundamentais ou controle de políticas públicas.

Doravante, para verificação da hipótese estabelecida, compreende-se que o ativismo de contas admite, simultaneamente, conotações positiva — na conjuntura de qualificação das políticas públicas — e negativa — considerando a ameaça ao princípio da legalidade. Logo, é necessário reconhecer a competência do TCE-MG para auditoria de ofício, nos termos do art. 76, inciso VII, da Constituição Mineira (MINAS GERAIS, 2021), o que confere ao fenômeno traços distintos do denominado ativismo judicial, dada, em regra, a inércia do Poder Judiciário.

No compasso dessa noção ampla de ativismo de contas, busca-se aqui investigar não a pertinência das decisões, mas, sim, os elementos ativistas manifestados. Nesse fito, as ferramentas acionadas pela Corte de Contas mineira, bem como a *ratio decidendi* dos casos concretos, são articuladas em três indicadores.

4.1. FUNDAMENTAÇÃO BASEADA EM NORMAS AMPLAS

Evidencia-se nas auditorias a utilização recorrente de normas amplas para fundamentação do entendimento de vinculação da CFEM a investimentos em saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura e diversificação econômica.

Decerto, há referências expressas — sem demonstração de nexo específico com a CFEM — a dispositivos da Constituição de 1988 sobre matérias como fundamentos da República; competências comuns

dos entes federativos; ordem econômica; e direitos à saúde, à educação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Igualmente são observadas alusões a disciplinas da Constituição Mineira aplicáveis tão somente à administração pública estadual — e exatamente em prol dos municípios.

Ante o exposto, assim como verificado por Cabral (2021) no âmbito do TCU, constata-se a definição de regras específicas, não fixadas pelo legislador, com base em normas gerais. Nessa linha, o TCE-MG adota presentemente uma leitura da Carta Magna que, apesar de realçar direitos básicos dos cidadãos, enseja uma vinculação da CFEM sobre a qual o constituinte, a qualquer tempo, jamais deliberou.

4.2. INTERPRETAÇÃO SUJEITA A SUBJETIVIDADE

Os acórdãos revelam, ainda, contrariedade em relação aos precedentes da própria Corte. Pois, a partir das auditorias integradas nos municípios, passou a coexistir com as vedações ao uso previstas na legislação — e frisadas na primeira fase — o recém-construído entendimento de afetação dos recursos ao panorama de concretização de direitos fundamentais.

Assim sendo, visualizam-se intelecções associadas a princípios jusambientais, entre eles, do desenvolvimento econômico sustentável e da solidariedade, mormente no viés intergeracional, tendo em vista a finitude dos recursos minerais, e ao celebrado princípio da transparência administrativa — extraído das menções a dispositivos da Lei Complementar n.º 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

É certo, com isso, que a interpretação em comento se afasta do princípio da legalidade, uma vez que o TCE-MG submete os investimentos viabilizados pela CFEM ao crivo de uma vinculação jurisprudencialmente proclamada e que, como tal, não está indene a novas releituras por razões de toda sorte.

A essa altura, por outro ângulo, resta evidente que a disciplina estabelecida na legislação de regência é incapaz de assimilar a dinâmica econômica da mineração e de regulamentar, em favor do interesse público, a utilização dos *royalties* propiciados aos caixas municipais — a despeito do avanço introduzido pela previsão, no bojo da Lei n.º 13.540/2017, de des-

tinação preferencial a setores específicos¹⁹. Frente a esse quadro, contudo, o Tribunal assume um padrão decisório que acaba por deixar o gestor público sujeito à iminente subjetividade na definição, por exemplo, do alcance da expressão diversificação econômica, critério apto a ensejar a regularidade da aplicação da CFEM.

Dessarte, admite-se entre as potenciais repercussões desse ativismo de contas um “apagão das canetas”. Quer dizer, nos termos lecionados por Santos (2020), uma cultura de não-decisão como estratégia em face dos riscos decisórios, sendo certo que a paralisia, orientada pela autoproteção, afeta os resultados das políticas públicas.

4.3. CONSTRUÇÃO DO PANORAMA DE APLICAÇÃO QUALIFICADA

Por outro lado, repisando a perspectiva socializante da Constituição enunciada por Ribeiro (1989), torna-se nítida a urgência em problematizar as questões postas em torno da alocação da CFEM, considerando que as vultosas receitas, destinadas a toda a sociedade, têm como razão de ser a exploração de recursos exauríveis. Tal raciocínio conduz a uma valorização da competência de auditoria da Corte de Contas mineira, em diálogo com a conotação positiva adotada por Castro (2015) acerca do ativismo de contas.

Nas auditorias em tela, é possível observar que a atuação do TCE-MG trouxe a lume, ademais do controle de conformidade do uso pretérito, apontamentos sobre a fiscalização e a gestão de recursos por parte dos municípios, assim esboçando um panorama *ad futurum* de qualificação da aplicação.

Isso posto, sem descurar das supracitadas advertências quanto ao feramental decisório e aos fundamentos utilizados pelo Tribunal, impõe-se o reconhecimento, no horizonte material, da relevância da presente construção. Afinal, a esta pesquisa soa arrazoada, à guisa de uma leitura sistemática, a pretensão de que a mitigação das externalidades negativas — presentes e futuras — decorrentes da mineração dê-se, especialmente, por meio da utilização dos recursos gerados pela respectiva atividade econômica, noutras palavras, da CFEM.

19 A análise encetada passa ao largo da inovação legislativa em questão devido ao fato de a norma não ter sido invocada na fundamentação das decisões selecionadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora tenha atribuído estatuto de bem da União aos recursos minerais, a Constituição de 1988, na esteira dos novos contornos conferidos ao pacto federativo, expressamente dispôs acerca da participação dos entes subnacionais no resultado da exploração. A concretização desse mandamento constitucional, em 1989, deu origem à denominada CFEM, cuja disciplina vigente assegura 75% das receitas aos municípios produtores e afetados pela mineração.

Assim, e considerando o protagonismo dos municípios de Minas Gerais no contexto da atividade minerária, esta pesquisa foi desenvolvida com o propósito de analisar a jurisprudência do TCE-MG no que concerne à aplicação de recursos na seara municipal. Partiu-se, para tanto, da hipótese de que o mais recente entendimento evidencia um ativismo de contas.

A hipótese é validada a partir de indicadores que expressam, de maneira concomitante, as conotações positiva e negativa do conceito. Assim, se o ativismo representa, em certa medida, uma reação perante a insuficiência da legislação para garantir a qualidade das políticas públicas, também desafia o princípio da legalidade — anteriormente, balizador dos pronunciamentos — ao traçar um horizonte de afetação das receitas. Esse movimento, vale dizer, comporta entre suas potenciais implicações a paralisia do administrador exposto aos riscos decisórios.

Dessa maneira, ante as especificidades da CFEM, proveniente de bem finito, conclui-se que a superação das presentes controvérsias requer, necessariamente, o aperfeiçoamento da legislação de regência. Prosseguindo, defende-se a positivação de um marco regulatório específico, que, além de estabelecer *standards* visando ao uso dos recursos efetivamente em prol do interesse público, recepcione a noção de aplicação qualificada construída em sede de controle externo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Arrecadação CFEM.**

Disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso em: 25 maio 2022.

ATAÍDE, Pedro. **Direito minerário**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 1, de 11 de janeiro de 1991**. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei n.º **7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0001.htm. Acesso em: 19 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm. Acesso em: 19 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990**. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n.º **7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8001.htm. Acesso em: 19 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.312/DF**. Mandado de segurança. Ato concreto. Cabimento. Exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural. Participação, em seu resultado, dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Constituição Federal, art. 20, § 1º. Competência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para a fiscalização da aplicação dos recursos oriundos desta exploração no território fluminense. Relatora:

Min. Ellen Gracie, 19 fev. 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86118>. Acesso em: 11 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário nº 228.800/DF**. Bem da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e § 1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90). Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 25 set. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741>. Acesso em: 11 maio 2022.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI**, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 215–257, jan./mar. 2021.

CARRAZZA, Roque Antônio. Natureza jurídica da “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”: sua manifesta inconstitucionalidade. **Justitia**, São Paulo, v. 57, n. 171, p. 88–116, jul./set. 1995. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/517xa2.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CASTRO, José Ricardo Parreira de. **“Ativismo de contas”**: controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www2.unirio.br/unirio/ccjp/ppgdpp/defesas-de-dissertacao/dissertacoes-concluidas-em-2015/201cativismo-de-contas201d-2013-controle-das-politicas-publicas-pelos-tribunais-de-contas/view>. Acesso em: 19 mar. 2022.

FEIGELSON, Bruno. **Curso de Direito minerário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LEITE, Eduardo Teixeira. **Compensação financeira pela exploração de recursos minerais – CFEM**: uma análise de sua contribuição para o desenvolvimento dos principais municípios mineradores de Minas Gerais. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/2322>. Acesso em: 14 abr. 2022.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 28. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2. Câmara). **Auditoria n.º 932.831**. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila, 2 ago. 2016a. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/932831>. Acesso em: 27 maio 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (1. Câmara). **Auditoria n.º 951.424**. Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, 18 jun. 2019a. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/951424>. Acesso em: 27 maio 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (1. Câmara). **Auditoria operacional n.º 969.683**. Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, 5 nov. 2019b. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/969683>. Acesso em: 27 maio 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Auditoria operacional n.º 969.686**. Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, 30 ago. 2016b. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/969686>. Acesso em: 27 maio 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Balço Geral do Estado**: Processo n.º 872.207. Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão, 28 jun. 2012. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/872207>. Acesso em: 27 maio 2022.

- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta nº 656.572**. Relator: Conselheiro Sylo Costa, 25 set. 2002. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Details/656572>. Acesso em: 27 maio 2022.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta nº 694.698**. Relator: Conselheiro Sylo Costa, 9 nov. 2005. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Details/694698>. Acesso em: 27 maio 2022.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta nº 747.270**. Relatora: Conselheira Adriene Andrade, 21 maio 2008a. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Details/747270>. Acesso em: 27 maio 2022.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta nº 838.756**. Relator: Conselheiro Cláudio Terrão, 14 set. 2011. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Details/838756>. Acesso em: 27 maio 2022.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução nº 12/2008**: Regimento Interno. 17. dez. 2008b. Disponível em: <https://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalle/978636>. Acesso em: 14 jun. 2022.
- RIBEIRO, Carlos Luiz. **Tratado de Direito Minerário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. As macroperspectivas do Direito minerário a partir da nova Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 26, n. 102, p. 69-76, abr./jun. 1989. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181932>. Acesso em: 5 maio 2022.
- SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SCAFF, Fernando Facury. Aspectos controvertidos sobre a CFEM –
Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
(Royalties da mineração). *In*: SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS,
Jorge Alex (coord.). **Direito tributário e econômico aplicado ao
meio ambiente e mineração**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p.
282-310.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**.
6. ed., 3. tiragem. São Paulo, Malheiros, 2004.

AS LIMITAÇÕES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR BRASILEIRO PELA PREVALÊNCIA DO SISTEMA UNO DE JURISDIÇÃO EM FACE DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÊS

*Fernando de Freitas Correa*²⁰

INTRODUÇÃO

É certo de que cada Estado tem a capacidade de adotar um sistema jurídico específico que se adapta as suas características funcionais. Assim, é muito comum que países da *civil law* sigam uma jurisdição distinta da adotada por países da *common law*. Antes do advento do bloco Europeu, em sua maioria, os países Europeus seguiram o sistema dual francês de um contencioso administrativo. Verifica-se que na França, o Contencioso Administrativo se demonstrou como um sistema que se mantêm em harmonia com a Jurisdição comum, mesmo havendo conflitos de competência, o que fez com que fosse seguido por muitos países, adotando os princípios que regem o direito público e em especial o Direito administrativo. Assim, questões de cunho político, que tocam ao Executivo e aos seus

20 Bacharel em Direito. Mestrando em Direito Público pela Universidade FUMEC. Bacharel em Direito pela Universidade FUMEC.

órgãos e o Legislativo como função poder que envolvam a administração, são tratadas diretamente por uma corte especializada, deixando o judiciário para dirimir conflitos resultantes do convívio social.

No Brasil, optou-se pela Jurisdição Una com um sistema jurídico responsável por dirimir quaisquer conflitos, o que pode ser extremamente prejudicial para a democracia. Há uma debilidade dentro do direito administrativo que implica em prejuízo à princípios tutelados, como o princípio da eficiência, da economicidade processual, da efetiva duração do processo, entre outros.

O artigo faz uma análise da evolução do Contencioso administrativo no mundo, a partir dessas informações busca averiguar como seria a sua aplicabilidade sobre o Processo Administrativo Disciplinar, tudo sob o viés comparativo do Contencioso Administrativo com o da Jurisdição Una.

A produção do trabalho desenvolvido foi embasada no modelo argumentativo, já o tipo de raciocínio escolhido para análise do material foi o indutivo-dedutivo. O trabalho foi desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica, análise da legislação pertinente e da observância da jurisprudência.

1. ENTRE A SEPARAÇÃO DO PODER E O PRINCÍPIO DA JURISDIÇÃO UNA, A DEBILIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

A concepção do Estado moderno copiado por quase todas as democracias mundiais encontra seu fulcro nos ideais montesquianos. Montesquieu, baseado nas ideias de outros pensadores, concebeu a matriz desse Estado, respeitados duas vertentes historicamente consagradas, as quais foram divididas em três funções-poder, ou seja, a política se bifurca e o jurídico se mantém ímpar (MONTESQUIEU, 2005).

Essas funções derivadas do poder primordial foram perfeitamente delineadas e acomodadas sob o sufrágio universal, assim, vieram a organizar direta e indiretamente, bem como estruturar esse Estado o qual conhecemos. Dessarte, diante desse paradigma, o legislativo e o executivo deveriam ser políticos por sua excelência e o judiciário deveria ser jurídico por sua concepção, neutro no que toca a política. Essa é a premissa maior da teoria/prática de Montesquieu (MONTESQUIEU, 2005).

A visão de separação se deu de forma coerente pelo temor e desconfiança de se concentrar de alguma forma, o Poder, ou boa parte dele, novamente em uma única função, o que leva a crer que nesse caso onde a administração pública passa a ter um contencioso administrativo, a intenção era afastar o judiciário de questões políticas (MONTESQUIEU, 2005)

Dessa forma, naquele contexto separacionista já era possível se observar o judiciário como função-poder que tendencialmente seria a mais inclinada a se manifestar dessa forma (hipertrófico), indo de encontro justamente ao que fora negado na Revolução Francesa. Assim, com essa exclusão do judiciário nas causas advindas dos atos da administração, desenvolveu-se a teoria dos juízes do ministro e o princípio da justiça retido.

Conforme se verá, essa distinção somada com institutos desenvolvidos dentro dessa perspectiva fez nascer um direito administrativo ímpar, com fulcro primordialmente em um controle poderoso denominado de contencioso administrativo. Assim explica Raymond Ferretti:

Os revolucionários desconfiavam dos juízes tanto quanto desconfiavam do rei, razão pela qual o Lei de 16 e 24 de agosto de 1790, que dispõe: “As funções judiciais são distintas e sempre permanecerá separado. Os juízes dificilmente serão capazes de desistir, perturbar um de qualquer forma, o funcionamento dos órgãos administrativos, nem citar perante eles os diretores em virtude de suas funções. Esta proibição será reafirmada pelo decreto de 16 Frutidor Ano III (1794) nestes termos: “As defesas iterativas são feitas para tribunais para ouvir atos administrativos de qualquer espécie. “A teoria dos juízes do ministro e o princípio da justiça retidos. Como a ação da administração foi retirada do juiz, cabia ao chefe de Estado decidir em caso de disputa. A justiça administrativa foi, portanto, mantida em suas mãos. Na realidade, os ministros como chefes de suas administrações tomaram a decisão após ouvir o Conselho de Estado que a Constituição do ano VIII acabava de instituir. O conselho era frequentemente seguido, mas foi o Ministro que tomou a decisão final. Isso é o que chamamos a teoria ministro-juiz (FERRETTI, 2013, p. 75).

Essa forma de separação de poder em funções foi se amoldando a aquela realidade histórica francesa e aos poucos, os institutos foram sendo desenvolvidos para suprir essa necessidade de tripartite, o que acarretou a criação de um dos mais belos e complexos sub-ramos do direito, o direito público francês.

Esse complexo de normas, regras, princípios e institutos, reiterados daquele direito, diante de prática ao longo dos tempos, hoje impõe aos países que lhe adotam a obediência a Constituição e aos “Poderes” constituídos, dessarte, a submissão ao Direito Público, em *lato sensu*, contido nessa constituição que limita o poder estatal vedando-o a cometer abusos.

Assim, nesse contexto, o direito administrativo em estrito *sensu*, contido nesse direito público é a verdadeira contribuição da França para a Ciência do Direito em todo o mundo, momento que fora copiado por quase todas as democracias mundiais, sendo referência até os dias atuais.

Esses princípios que norteiam a Administração Pública francesa, juntamente com o princípio da legalidade, embrionário do direito anglo-saxão, somado ao princípio da responsabilidade e, diante jurisprudência dos Tribunais Superiores da Administração, passaram a nortear todos os atos praticados por esse Estado formando inicialmente a teoria do mandato e posteriormente a teoria da representação (WEIL; POUYAUD, 2013).

Cabe ressaltar, que mesmo anterior a teoria do mandato e posteriormente a teoria da representação, na época, o sucesso em poder se controlar a administração pública, vedando-se os excessos, com um contencioso administrativo despido de conotação jurídica e estrito *sensu*, fez com que esse sub-ramo da ciência do direito mais especificamente denominado direito administrativo se mantivesse da forma originalmente francesa em quase todos os países da família do *civil law* que o adotaram. Quanto aos princípios primórdios desse controle, esses podem ser apontados da seguinte forma:

A administração deve respeitar as normas legais em vigor. Em caso de não cumprimento deste quadro jurídico a que a administração é responsável. Dois princípios, portanto, enquadram a administração em sua ação: o princípio da legalidade e o princípio da responsabilidade. Existem muitas regras que a administração deve seguir. A

legalidade deve, portanto, ser entendida em sentido amplo. Estes incluem: regras constitucionais, regras internacionais regras legislativas e regulamentares e, finalmente, as regras da jurisprudência. (FERRETTI, 2013, p. 42).

Assim os princípios desenvolvidos sob essa égide, como os da legalidade e da responsabilidade, bem como o respeito as regras constitucionais, às regras legislativas e regulamentares e, finalmente, o respeito a jurisprudência dos Tribunais Superiores da Administração, diante de um contencioso administrativo estruturado e coeso, logram êxito na atividade finalística e precípua de gerir inerente a administração e assim, com já dito, se fizeram presentes quase que em todos os países da Europa (WEIL; POUYAUD, 2013).

O refinamento desse conjunto norteador dos atos praticados pelo Estado fez surgir mecanismos de vedação e responsabilização para coibir quaisquer que fossem os excessos praticados por esse Estado através de seus agentes distribuídos em órgãos da administração direta e indireta. Surgia em aperfeiçoamento a teoria do órgão e do ato administrativo.

Por meio deste estudo, a figura dos agentes públicos, o que inclui os cargos eletivos, os comissionados, os nomeados, os servidores públicos e os que a ele se equiparam, bem como os empregados públicos, passaram a responder por seus atos diante da Jurisdição una alemã da seguinte maneira, conforme explica a teoria de Gierke:

A teoria do órgão veio substituir as superadas teorias do mandato e da representação, pelas quais se pretendeu explicar como se atribuíam ao Estado e às demais pessoas jurídicas públicas os atos das pessoas humanas que agissem em seu nome. Pela teoria do mandato considerava-se o agente (pessoa física) como mandatário da pessoa jurídica, mas essa teoria ruiu diante da só indagação de quem outorgaria o mandato. Pela teoria da representação considerava-se o agente como representante da pessoa, à semelhança do tutor e do curador os incapazes. Mas como se pode conceber que o incapaz outorgue validamente a sua própria representação? Diante da imprestabilidade dessas duas concepções doutrinárias, Gierke formulou a teoria do órgão, segundo a qual as pessoas jurídicas expressam

a sua vontade através de seus próprios órgãos, titularizados por seus agentes (pessoas humanas), na forma de sua organização interna. O órgão — sustentou Gierke — é parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade (GIERKE, 1887).

Salienta-se que apesar de se adotar com louvor a teoria do órgão de Gierke, que esse modelo de jurisdição una previsto por ele naquele contexto da Alemanha do século XIX, não é seguido por muitos países de origem europeia oriundos do *civil law*. Sua teoria aprimorou a responsabilização dos erros cometidos por agentes estatais, mas no que toca à jurisdição não houvera a aplicabilidade.

Assim, ao se adotar o ramo direito público, se estabeleceram conjuntamente os princípios e seus institutos que acompanham o direito administrativo, sedo que para seu funcionamento correto, como visto, se adotou o sistema dual de jurisdição, o qual se fez presente em quase todos os países europeus, pois a jurisprudência dos Tribunais Administrativos passou a ser de suma importância para se alcançar os objetivos finalísticos da Administração (MEIRELLES, 2012).

Conforme se verá, mesmo guardando as características intrínsecas e históricas evolutivas, cada um desses países, em que se desenvolveu esse direito administrativo, sem dúvidas o *droit administratif français* surtiu seus reflexos em todo o direito público europeu, principalmente no que toca a implementação de uma jurisdição administrativa especializada em assuntos administrativos. Entretanto, como explica Trotabas, o contencioso administrativo é mais amplo que a jurisdição administrativa, senão vejamos:

Sobre contencioso administrativo e jurisdição administrativa Trotabas nos fornece os seguintes conceitos: “Entende-se por contencioso administrativo o conjunto de litígios que podem resultar da atividade da Administração. O contencioso administrativo é, pois, mais amplo que a jurisdição administrativa, porque, se a maior parte dos litígios suscitados pela atividade da Administração Pública é levada diante da jurisdição administrativa, apenas alguns casos são levados diante da jurisdição judiciária. Entende-se por jurisdição administrativa o conjunto de tribunais grupo dos sob a autoridade

do Conselho de Estado. A jurisdição administrativa se distingue, assim, da jurisdição judiciária, isto é, dos tribunais grupados sob a autoridade da Corte de Cassação” (TROTABAS, 1957, p. 140).

Feita essa observação cabe afirmar que com relação ao tema do *droit administratif* europeu, como já dito, por particularidades intrínsecas, teve que adaptar de certa forma as características e momentos históricos por onde fora importado, mas o *contentieux administratif*, em regra, fora mantido, mesmo havendo uma certa complexidade que tornam necessária a especialização de juízes para aplicar a lei naquela jurisdição específica.

Mesmo com o avanço do bloco europeu, se instituiu o contencioso administrativo a nível internacional, momento onde passou a haver uma jurisdição especializada para atender aquela demanda. E ainda nos países que mantiveram uma ordem jurídica única, se optou por uma câmara especializada em contencioso administrativo.

Dessarte, Generated explica a dualidade de jurisdição não é uma exceção francesa. Na Alemanha, Áustria, Finlândia, Suécia e Portugal, Bélgica, em Itália, Grécia e Turquia, Tribunal Administrativo também tem competência consultiva, como na França (GENERATED, 2013, p. 18).

Generated destaca, ainda, que “a tendência atual parece mais à multiplicação, às vezes excessiva, de juizados especializados” (GENERATED, 2013, p. 18).

Outra particularidade que deve ser levantada antes se adentrar ao caso específico do Brasil é no que toca os atos praticados pelo legislativo, que em regra, são atos políticos, em determinados países europeus, se optou em deixar para o judiciário questões oriundas a essa função-poder, entretanto na matriz francesa encontra-se a seguinte situação:

O juiz administrativo é competente para conhecer de certos litígios relativos às atividades do poder legislativo e judicial. Se o juiz administrativo for incompetente para todas as questões relativas à validade das leis, ele é competente para controlar a entrada em vigor da lei, para todas as matérias relacionadas com determinação do texto aplicável, bem como para a interpretação da lei. Finalmente é competente para dirimir controvérsias relativas a danos causados

por lei (CE, 14 de janeiro 1938; 21 de janeiro de 1944, Caucheteux) (FERRETTI, 2013, p. 92).

Ressalta-se que se deve separar os atos administrativos dos atos emanados pelos órgãos legislativos, que não são em regra da competência do juiz administrativo, mas como dito, os atos do parlamento concernente aos funcionários e aos que se equiparam a eles, são das assembleias administrativas, cabendo sim ao juiz administrativo controlá-los (FERRETTI, 2013, p. 97). Assim, verifica-se que a separação de poderes da forma que fora concebida mantém-se inalterada, motivo o qual o direito administrativo francês fora seguido por centenas de países.

2. O DIREITO ADMINISTRATIVO DE MATRIZ FRANCESA E O BRASIL DE JURISDIÇÃO UNA

Contudo, fato é que a adoção de um contencioso administrativo não aconteceu no Brasil, que seguiu os moldes do direito americano. Dessa forma, hoje a prática montesquiana se apresenta debilitada por interferência de teorias advindas de outros países, como a Alemanha os Estados Unidos, o que reflete negativamente no exercício do direito Público, em especial no direito administrativo. Quanto ao tema Celso Antônio Bandeira de Mello explica que

Entre nós, que adotamos, neste particular - e felizmente o sistema anglo-americano, há unidade de jurisdição, isto é, cabe exclusivamente ao Poder Judiciário o exercício pleno da atividade jurisdicional. Ato algum escapa ao controle do Judiciário, pois nenhuma ameaça ou lesão de direito pode ser subtraída à sua apreciação (art. 5a, XXXV, da Constituição). Assim, todo e qualquer comportamento da Administração Pública que se faça gravoso a direito pode ser fulminado pelo Poder Judiciário, sem prejuízo das reparações patrimoniais cabíveis (MELLO, 2012, p. 89).

A influência de outros pensadores, principalmente por força da autoridade do direito alemão do pós-guerra, acabou deturpando a referida teoria, inferindo nos liames direito público, em especial no direito admi-

nistrativo. Assim, apesar de não assumirem abertamente, muitos estudiosos do direito administrativo, como a exemplo, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello preferem adotar a teoria kelseniana de jurisdição uma. Colha-se:

Entre nós, o Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, embora em posição muito distinta da de Kelsen, também considera que só há duas funções no Estado: a administrativa e a jurisdicional. A administrativa visa integrar a ordem jurídico-social, mediante duas atividades: a de legislar e a de executar, possuindo, portanto, um caráter político de programação e realização dos objetivos públicos. A jurisdicional tem por objeto o próprio Direito, possuindo, portanto, um caráter manifestamente jurídico. Visa a manter a ordem jurídica vigente ameaçada ou violada (MELLO, 2010, p. 49).

Insta salientar, que admitir o pensamento Kelseniano de jurisdição única no contexto do direito administrativo é um erro crasso. Conforme se viu, em outros países que adotaram a separação do poder e a matriz francesa de direito público, ou seja, em sua maioria seguiram os preceitos do direito público francês, e conseqüentemente os princípios e regras de direito administrativo daquele país, que por lá se manteve também com sua base concepcional montesquiana.

Então na França, dentro daquele pensamento separacionista, habitava fundamentalmente o respeito a independência e a harmonia das funções-poder, o que levou-a praticar a separação de poderes de forma ímpar. Assim, nasceu um direito administrativo inigualável, dotado de princípios e regras que serviram de base para o ordenamento pátrio.

O Brasil, já na sua primeira constituição, tentou frustradamente adotar tal separação, entretanto, a constituição do Império criou um 4º poder. Ainda assim, nas constituições que sucederam, sob pena tolher a liberdade desse povo e com fulcro em se estabelecer uma democracia representativa, a constituição da República Federativa do Brasil adotou a teoria da separação dos poderes de Montesquieu.

A Constituição da República Federativa de 1988, no artigo 2º, dedicou o Princípio da Separação de Poderes no Estado brasileiro ao dispor

que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Contudo, sob influência do direito alemão, principalmente diante de vertentes de pensadoras que surgiram no pós-guerra, o Brasil corroborou o que já havia sido estabelecido a partir da constituição do Império, ou seja, o sistema uno de jurisdição. Sob essa passagem podemos apresentar o pensamento de Meirelles, que assevera:

O sistema judiciário ou de jurisdição única, também conhecido por sistema inglês e, modernamente, denominado sistema de controle judicial, é aquele em que todos os litígios — de natureza administrativa ou de interesses exclusivamente privados — são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário. Tal sistema é originário da Inglaterra, de onde se transplantou para os Estados Unidos da América do Norte, Bélgica, Romênia, México, Brasil e outros países (MEIRELLES, 2016, p. 59).

O que pode ser encontrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou o princípio da não afastabilidade da jurisdição no art. 5º, inciso XXV, que fala que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Prejudicou, assim, a implementação de um direito administrativo voltado para a consecução final da própria função administrativa, o que vai acarretar essa debilidade nos processos administrativos, que aqui tem um condão voltado ao sistema inquisitório e seus desdobramentos ao invés de ter as características processuais voltadas ao processo civil.

3. CONTENCIOSO JUDICIÁRIO E A VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS PROCESSUAIS DA CELERIDADE E ECONOMIA

Ao cogitar a possibilidade de inúmeros conflitos distintos da realidade judiciária, ou seja, diferentes do resultado do convívio social, e inerentes a própria Administração Pública, não é difícil admitir que a resolução desses conflitos devidamente regulados, sejam dirimidos por vias não judiciais tradicionais.

Isso iria colaborar para a aplicabilidade efetiva dos princípios inerentes a própria administração e estaria também em consonância com os novos princípios processuais estabelecido no código de processo civil de 2015.

Há uma evidente violação ao princípio da celeridade processual dentro do viés administrativo. Conforme pode se verificar, o princípio da celeridade se encontra insculpido no art. 5º, LXXVIII, da CF/88 “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela EC nº 45, de 2004) (Vide ADIN 3392).”

Destarte, assim como os processos os judiciais, os processos administrativos constituem uma sequência encadeada de atos tendentes à decisão final e em regra o seu rito deve sempre marchar para um encerramento liquidante do litígio. Apesar de não se observar as diretrizes adequadas sobre o que deve ser a duração razoável de um processo encontra-se na Lei Federal n.º 9.784/99 as seguintes diretrizes aplicáveis aos processos administrativos:

A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência (art. 48); b) concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até 30 dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada (art. 49); c) quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de 30 dias (art. 59, § 1º); d) o recurso administrativo tramitará por no máximo três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa (art. 57)(MAZZA, 2019, p. 114).

A crítica feita condiz com a realidade do processo administrativo, pois como é de comum conhecimento, os prazos nem sempre são cumpridos e há a prolação dos trinta dias de forma consecutiva, supostamente sempre motivada. E a apreciação dos recursos segue exatamente a mesma linha. Sendo o mais grave que mesmo exauridas as três instâncias recursais, diante da procedência ou improcedência do pedido, sempre se recorrerá ao judiciário.

Administrativistas veem com normalidade a situação retrocitada conforme explica Maria Sylvia Di Pietro:

No processo judicial, existe a coisa julgada formal (imutabilidade da sentença no mesmo processo em que foi proferida, por não caber mais recurso) e a coisa julgada material (imutabilidade mesmo fora do processo, porque a decisão transitada em julgado faz lei entre as partes, nos termos do art. 468 do CPC e art. 503 do novo CPC). No processo administrativo, só existe a coisa julgada formal; não existe coisa julgada material, porque a decisão proferida na esfera administrativa é passível de apreciação pelo Poder Judiciário. Portanto, a expressão coisa julgada, no Direito Administrativo, não tem o mesmo sentido que no Direito Judiciário. Ela significa apenas que a decisão se tornou irretratável pela própria Administração (DI PIETRO, p. 1644).

Se o processo é instrumento de realização de justiça concreta e atribuição de bens a quem tiver razão, não seria legítimo exigir um dispêndio exagerado com relação aos bens que estão em disputa. E mesmo quando não se trata de bens materiais deve haver uma necessária proporção entre fins e meios, para equilíbrio do binômio custo-benefício. E o que recomenda o denominado princípio da economia, o qual preconiza o máximo resultado na atuação do direito com o mínimo emprego possível de atividades processuais. Típica aplicação desse princípio encontra-se em institutos como a reunião de causas em casos de conexidade ou continência (CPC, art. 105), a própria reconvenção, ação declaratória incidente, litisconsórcio etc.

Nesses casos a reunião de duas ou mais causas ou demandas em um só processo não se faz apenas com vista à economia, mas também para evitar decisões contraditórias. Importante corolário da economia é o princípio do aproveitamento dos atos processuais (CPC, art. 250, de aplicação geral ao processo civil e ao penal). Exemplos da aplicação desse princípio ao processo civil são encontrados na regra de indiferença na escolha do interdito possessório adequado (CPC, art. 920), bem assim nas regras processuais sobre unidades processuais quando os atos tiverem alcançado sua finalidade e não prejudicarem a defesa (arts. 154, 244, 248). No

processo penal, não se anulam atos imperfeitos quando não prejudicarem a acusação ou a defesa, ou quando não influírem na apuração da verdade substancial ou na decisão da causa (CPP, arts. 563 e 566).

4. PAD E SEUS DESDOBRAMENTOS

Uma das questões que mais chama a atenção quando se estuda o Direito Público, em especial o direito administrativo é o processo administrativo. Segundo a enciclopédia jurídica da PUC, existem em nosso ordenamento cerca de seis espécies de processo administrativo, sendo eles: o de gestão, o de expediente, restritivo de direitos, o de outorga, o de controle e o sancionatório.

O processo disciplinar administrativo (PAD) é aquele que envolve os servidores públicos em infrações passíveis da perda do cargo e função tem a natureza jurídica restritiva de direitos, ou seja, penal, podendo chegar à perda do cargo ou função. Diante desta afirmativa, pode se concluir que são estes, provavelmente, os processos mais complexos dentre os seis processos retro citados. Quanto ao tema afirma Hely Lopes Meirelles que:

Processo Administrativo Disciplinar/PAD — Processo Administrativo Disciplinar, também chamado impropriamente inquérito administrativo, é o meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração. Tal processo baseia-se na supremacia especial que o Estado mantém sobre todos aqueles que se vinculam a seus serviços ou atividades, definitiva ou transitoriamente, submetendo-se à sua disciplina. É um processo punitivo, mas com tais peculiaridades e tanta frequência na prática administrativa que merece destaque dentre seus congêneres, mesmo porque os estatutos dos servidores públicos geralmente regulamentam a sua tramitação para cada órgão ou entidade estatal interessada. O processo disciplinar é sempre necessário para a imposição de pena de demissão ao funcionário estável (CF, art. 41, § 12), tendo a jurisprudência entendido que também o é para o efetivo, ainda que em estágio probatório. Para os demais ser-

vidores o ato demissório dependerá das exigências constantes do estatuto ou das normas especiais pertinentes, podendo a apuração da falta ser feita por meios sumários, desde que assegurada a defesa. Em qualquer caso, conforme estabelecido pela Súmula Vinculante 5, do STF, a falta de defesa técnica por advogado no PAD não ofende a Constituição (MEIRELLES, 2015, p 830-831).

E como existe uma debilidade em se fazer a coisa julgada na esfera administrativa por falta de uma jurisdição aos moldes da jurisdição administrativa francesa, esses processos, após anos, desaguam no já congestionado judiciário brasileiro.

Fato é que esses processos se arrastam por anos diante dos procedimentos internos, e não raro, muitos acabam por prescrever. Outra situação comum inclui os mandados de segurança que faz com que esses agentes retornem sob liminares mesmo que por um período curto ou as vezes logo.

Um exemplo é o MS n.º 20940 / DF (2014/0084978-4) autuado em 14/04/2014, impetrado por servidor público federal (DNIT), que diante de um processo administrativo disciplinar cuja conclusão fora penalidade máxima de demissão. Recorreu ao judiciário onde ele obteve em sentença de 1ª instância o pedido liminarmente acatado. A Controladoria Geral da União recorreu e a liminar fora cassada instância superior do STJ. Em 2020, a Liminar foi acatada novamente, em 2021 o servidor fora reintegrado ao quadro de funcionários do DNIT.

Insta salientar que nesse caso específico a decisão final fora favorável ao funcionário público, mas que nem sempre ocorre dessa forma. O PAD teve seu início em data anterior a 2014 sendo que o funcionário continuou a receber os proventos no período da investigação até a conclusão. Com a admissibilidade do pedido liminar ele permanece recebendo o salário integralmente.

Se houvesse uma jurisdição administrativa aos moldes da jurisdição francesa, poderia o caso de ser dirimido em tempo menor, com menos custos processuais, com menor dano aos cofres do erário, mesmo se respeitando o duplo grau de jurisdição e todos os princípios processuais estabelecidos no CPC.

5. DOS PRINCÍPIOS E ESTRUTURAS NO DIREITO COMPARADO

Os ritos procedimentais para a instauração do PAD, mesmo nas esferas municipais e estaduais e do distrito federal, em regra seguem os estabelecidos nas Lei n.º 8.112/90 e na lei n.º 9.784/99, ambas federais. Contudo, o Governo Federal por meio da CGU, com o intuito de unificar e simplificar o referido procedimento, no ano de 2021, publicou um manual minucioso sobre o tema.

O manual do Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União aponta os princípios norteadores do PAD, sendo eles o princípio do devido processo legal, o princípio da ampla defesa e do contraditório, o princípio do informalismo moderado, o princípio da verdade real, o princípio da presunção da inocência ou não culpabilidade e princípio da motivação (ROSÁRIO, 2021).

Assim, os princípios citados são respeitados nos procedimentos que contemplam o rito que é o ordinário, conforme rege o referido manual, onde se verifica também que tal tem sua fundamentação no sistema inquisitório (ROSÁRIO, 2021, p. 82), ao contrário do processo civil, onde os princípios são mais amplos e abrangentes.

Assim se observa que o PAD é um instrumento mais simples, pois exatamente ao final, o agente público que não se conformar com a aludida conclusão em seu desfavor, sempre recorrerá ao judiciário, onde fará jus aos princípios processuais constitucionalmente consagrados, bem como aos princípios adotados pelo código de processo civil brasileiro, resultando na morosidade nos dois processos.

No sistema dual francês quase todos os princípios inerentes ao processo civil seriam respeitados. Assim, o direito francês positivou no seu ordenamento o *principe de la motivation*, que consiste na obrigação de os juízes fundamentarem suas decisões, o *principe de la impartialité* (princípio da imparcialidade), os princípios da ampla defesa e do contraditório, dentre outros princípios consagrados em nosso processo civil (MOTTA, 2021).

Mas foi só em 2007 que houvera uma reforma profunda trazida pela Resolução n.º 62/228 de 22 de dezembro de 2007, estabelecendo o duplo grau de jurisdição nos Tribunais que formam o “*contentieux administratif*”, conforme explica DINH, DAILLIER e PELLET.

Dessarte, no que toca os prazos constituídos para o apuramento das supostas faltas cometidas pelo servidor, a regra é que se observando às respectivas leis será: “a) cinco anos: para faltas punidas com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; b) dois anos: para condutas sujeitas a suspensão; c) cento e oitenta dias: para infrações puníveis com advertência (MAZZA, 2019, p. 793).

Cabe destacar, ainda, que o prazo prescricional começa a correr após a data do conhecimento do fato pela administração pública, não raro, em muitos casos se visualiza a prescrição punitiva desse agente diante dos procedimentos adotados que ultrapassam os limites supracitados.

Essa morosidade fere o princípio da eficiência - um dos princípios norteadores da Administração Pública, bem como, fere os princípios da celeridade processual e da economicidade, tão difundidos nessa nova perspectiva da expansão jurisdicional que se implementou após 2015.

O agente público é afastado durante o período que compreende o processo administrativo, e se respeitando os princípios constitucionalmente consagrados do contraditório e da ampla defesa, esse agente continua a receber os proventos, sendo que nos casos que envolvam os membros da magistratura a penalidade é a aposentadoria.

Tal entendimento corrobora com as informações levantadas pela Controladoria Geral da União, que apurou dados dos processos administrativos que se deram no âmbito federal, em todas as unidades federativas, apontando que as sanções aplicadas aos agentes variam entre advertência, suspensão e sanções expulsivas. Ao final, restou comprovado que apenas cerca 10% (dez por cento) dos PAD's resultam na expulsão do agente público (BRASIL, 2021).

Contudo, é de bom alvitre destacar que em todos os casos, há possibilidade de se recorrer ao judiciário para que não haja dúvidas quanto ao julgamento, o que acaba sendo uma situação recorrente, já que, em muitos casos, para a progressão na carreira, o funcionário não deve ter respondido um PAD por no mínimo 5 anos, o que faz com que muitos agentes públicos recorram ao judiciário desde uma simples advertência até a expulsão.

CONCLUSÕES

Conforme visto no Brasil, a adoção de um direito administrativo semelhante aos moldes do direito administrativo francês foi insuficiente ao

não se adotar uma jurisdição específica para dirimir conflitos de cunho administrativo. No que tange aos processos Administrativos disciplinares, vimos que há realmente uma debilidade em se aplicar os princípios norteadores desse ramo do direito.

Não há que se negar que se houvesse uma jurisdição específica, nós teríamos uma Administração Pública mais eficiente, pois questões de cunho político que incidissem ao Executivo seriam tratadas diretamente por uma corte especializada, liberando o judiciário, em especial o STF para dirimir conflitos resultantes do convívio social.

Certo de que, com base na análise dos dados outrora fornecidos, a maioria dos processos seriam dirimidos na metade do tempo. Outra questão é que liminares não se arrastariam demasiadamente por lapsos de tempo superiores aos do processo em si. Isso seria o correto, pois geraria economia ao erário e segurança tanto para a administração, quanto para os agentes administrativos, quanto mesmo aos administrados. Dessa forma, seria mais prudente adotar um sistema dual aos moldes franceses, mas ao que parece a tendência é oposta, pois a expansão da jurisdição a cada dia toma mais espaço no cenário político. Fato é que provavelmente o Brasil nunca irá experimentar tal situação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNOULT, Erik. **Le Conseil d'État**: Juger, conseiller, servir (Découvertes Gallimard), 1999.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, Edição de janeiro 2021, 368 p. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/atividade-disciplinar>. Acesso em: 30 maio 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito internacional público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

FERRETTI, Raymond. **Droit administratif**. L'université de Metz. 2003.

FRANÇOIS. Gazier. **Nationale d'Administration** - International d'Administration Publiqu. IIAP, 1998.

GÉNÉRÉS EN UTILISANT L'ATELIER EN SOURCE OUVERT « **mwlib** ». Voir. Disponível em: <http://code.pediapress.com/> pour plus d'informations. Acesso em: 28 jun. 2022.

GIERKE Otto, Die Genossenschaftstheorie in die deutsche Rechtsprechung, Berlim, 1887.

GUGLIELMI, Gilles. **Vus par ses pères fondateurs, Le Droit Administratif**. CHEVALLIER, Jacques. (coord.). Le droit administratif en mutation. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.

JÈZELES Gaston. **Principes généraux du droit administratif**. La faculté de droit de l'université de Lille, 1904.

LEVITSKY, Steven. **Le droit administratif en France**. Edition Livres pour tous lire : ensaio sobre as acções no novo processo administrativo. 2ª ed. Actualiz, 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso De Direito Administrativo**. 30ª edição, Malheiros: São Paulo, 2012.

MENDES, Conrado. **Hubner Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva 2011.

MONTESQUIEU, C.S. **O Espírito das Leis**. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São. Paulo: Martins Fontes, 2005.

WEIL, Prosper; POUYAUD, Dominique. Le droit administratif. 24. ed. Paris: PUF, 2013.

ARTIGOS — DIREITOS SOCIAIS

FELICIDADE: UM DIREITO DO CIDADÃO E UM DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO

*Lohenna Cloches Luz*²¹

INTRODUÇÃO

A conclusão tida pela pesquisa *Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia*²², divulgada em junho de 2021, pela FGV Social, centro de políticas sociais da Fundação Getúlio Vargas, é estarrecedora: o brasileiro chegou ao menor índice de felicidade média em 15 anos, desde que o número começou a ser medido, em 2006.

Verificou-se que a felicidade média do brasileiro, numa escala de um a dez, chegou a 6,1, sendo que o dado é obtido a partir de uma avaliação dos entrevistados da satisfação com a própria vida.

21 Advogada e Mediadora Judicial. cursando MBA em Gestão de Negócios e Pessoas pelo IESLA. Pós-graduada em Direito Constitucional Aplicado pela UNICAMP. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bacharel em Direito pela UniMetrocamp.

22 NERI, Marcelo. Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia - Sumário Executivo. FGV Social. Rio de Janeiro, 2021 Disponível em: <https://cps.fgv.br/FelicidadeNaPandemia>. Acesso em: 28 maio 2022.

Foi identificado, ainda, que a queda foi maior do que a média registrada em 40 países, que vão da China ao Zimbábue, segundo a pesquisa de “Gallup World Poll” analisada pela FGV. Aqueles dados, ainda, publicados pelas Nações Unidas, revelam que o Brasil nem mesmo aparece entre as 30 primeiras nações mais felizes do planeta, ensejando o presente estudo.

Tendo esses resultados em foco, o trabalho em exposição percorrerá, a partir do conceito de felicidade, a gênese do Direito à felicidade, os reflexos sentidos pelo mundo, assim como o surgimento da temática do Direito à felicidade no Brasil.

Em sequência, serão abordados e estudados os posicionamentos em território brasileiro quanto à felicidade ser ou não um direito inerente do cidadão, e, principalmente, ser ou não um dever constitucional do Estado, sobretudo no que diz respeito à sua efetivação, em confronto com os direitos e garantias constitucionais.

Em conclusão, será apresentada aos leitores a importância de tal preceito aos indivíduos e a sua dignidade humana, relacionando, ao fim, ao dever estatal de prover o bem-estar social.

1. O QUE É FELICIDADE

Durante a história, inúmeros cientistas tentaram delimitar o significado. Filósofos, sociólogos, cientistas políticos, teólogos e até romancistas e outros artistas se dedicaram em esclarecer o tema da felicidade, mas não há consenso no estabelecimento de um conceito fechado. Nem por isso, contudo, uma reflexão a respeito deve ser abandonada, no intuito de se estabelecer algumas balizas para uma noção conceitual.

De antemão, não se deve levar em consideração determinadas colocações carregadas de componentes sarcásticos ou de chacotas. Não se defende um direito à felicidade que enseje todos os cidadãos a demandarem o Poder Judiciário buscando satisfação de todos os seus prazeres em detrimento da promoção estatal. Sobre esse assunto, já foi posta a questão da vedação dos prazeres perversos como um limite ao direito à felicidade.

Embora se reconheça a dificuldade de conceituação acima ventilada, a felicidade não pode ser abandonada pela ciência que estuda as relações jurídicas que a envolvem.

Para Romeu Felipe Bacellar Filho (2014, p. 276), não obstante alerte para a dificuldade de delimitação da definição e dos parâmetros do termo felicidade a partir da concepção de Aristóteles, parece acatar a consagração do direito em comento, em consonância com a ideia de obrigação do Estado em prover as necessidades do povo, aliada ao mandamento constitucional pertinente:

Em ‘Ética a Nicômaco’ a felicidade, para Aristóteles, é composta de tantos ingredientes que seria praticamente impossível a quem quer que seja, usando os parâmetros ali estabelecidos, sentir-se realmente feliz. De qualquer modo, a nossa Constituição Federal, primeiramente em seu preâmbulo e mais adiante no inciso IV do artigo 3º, erige o bem-estar, o bem de todos, como valor supremo. Não só Aristóteles, outros já afirmavam – Jesus, Buda e Pitágoras (em seus versos de ouro) – o papel precípua dos governantes concernente a tornar o povo feliz. A felicidade não é sinônima de bem-estar. Mas, com certeza, este é importantíssimo ingrediente daquela.

Ao menos em relação ao direito à felicidade, Saul Tourinho Leal (2013, p. 225) propõe uma ideia própria, visando amenizar a problemática teórica da subjetividade ao apontar que “direito a planejar e dar execução a um projeto racional de satisfação de preferências ou desejos legítimos, considerando, nessa tarefa, chances de êxito”.

A imagem em questão contribui significativamente para o entendimento do direito em debate, suprimindo a ampla subjetividade da sua compreensão na medida em que estabelece determinados parâmetros objetivos quando se refere a projeto de satisfação de preferências legítimas.

Hobbes (2015) entende que a felicidade é o sucesso contínuo do homem em buscar o que deseja, ou seja, o prosperar constante. Não passando de momentos, a felicidade não poderia ser considerada um fim último, sendo mera utopia.

Kant (2004) já afirmava que a felicidade é formalmente indeterminável, uma vez que o homem não conseguiria delimitar as condições necessárias para sua felicidade perfeita. No mesmo sentido, para o sociólogo Ruut

Veenhoven (1991, p. 1-34), a felicidade de um indivíduo é a satisfação que ele possui em sua vida, sendo a felicidade um conceito relativo.

Freud ([1920] 1969), ao tentar realizar a árdua tarefa de explicar o significado de felicidade, aponta que a vida humana, nesse ponto, resume-se a dois princípios: o do Prazer e o da Realidade. O Princípio do Prazer ensina que a vida se limita a busca pela felicidade. Entretanto, o mundo real é incapaz de dar ao homem a felicidade plena, estando ele, nessa busca incansável pela felicidade, fadado ao fracasso, conforme ensina o Princípio da Realidade.

Seguindo essa linha, resta, unicamente, contentar-se com a chamada “felicidade parcial”. A lição que traz o Princípio do Prazer é de que tudo o que o ser humano faz tem relação com a busca incansável pela felicidade, pouco importando o que ela representa para cada um.

E ainda que haja certo consenso sobre a indeterminação e relatividade do termo “felicidade”, alguns países se preocuparam com a efetivação dessa qualidade na vida de seus cidadãos e utilizaram-se do Direito como ferramenta para tentar efetivar esse estado de espírito em seus territórios ou, pelo menos, o direito de buscá-lo.

Contudo, o que reside é o questionamento se seria a busca pela felicidade, objetivo maior da vida, um direito fundamental, e, ainda, se seria do Estado a obrigação de conceder as condições mínimas para que os cidadãos se tornem felizes.

2. A PROBLEMÁTICA — SURGIMENTO

A transposição do tema da felicidade para o direito não é evento recente. A gênese de sua positivação se deu com a Declaração de Direitos da Virgínia, de 16 de junho de 1776, e seria repetida logo após com a Declaração de Independência dos Estados Unidos, onde constou que “Consideramos como evidentes estas verdades: que todos os homens são criados iguais, que são dotados por seu Criador de certos direitos inalienáveis; que entre estes estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade (...)”²³.

23 Texto original: «We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.” Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>. Acesso em: 25 maio 2022.

Segundo Fábio Konder Comparato (2013), esse trecho é a certidão de nascimento dos direitos humanos na história, e representa um reconhecimento solene de que todos os homens são igualmente vocacionados ao aperfeiçoamento constante de si mesmos, em razão de sua própria natureza.

Para o autor, a “busca da felicidade” é a razão de ser desses direitos inerentes à própria condição humana. A posição de Fábio Konder Comparato é acertada quanto à importância histórica da positivação dos direitos humanos cuja essência não pode ser outra senão a busca da felicidade e da dignidade.

A declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 tratou de uma chamada “felicidade geral” como objetivo a ser alcançado, e, mais recentemente, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 estabeleceu o direito à busca da felicidade de forma expressa

Que os povos americanos dignificaram a pessoa humana e que suas constituições nacionais reconhecem que as instituições jurídicas e políticas, que regem a vida em sociedade, têm como finalidade principal a proteção dos direitos.

Ainda, constata-se, no Preâmbulo da Constituição Francesa de 1958, a consagração de diversas garantias introduzidas pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, dentre elas, o direito à busca pela felicidade. Cita-se:

O povo francês proclama solenemente o seu compromisso com os direitos humanos e os princípios da soberania nacional, conforme definido pela Declaração de 1789, confirmada e completada pelo Preâmbulo da Constituição de 1946, bem como com os direitos e deveres definidos na Carta Ambiental de 2004.²⁴

24 Texto original: «Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l’Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu’ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu’aux droits et devoirs définis dans la Charte de l’environnement de 2004.” Disponível em [https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-](https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de)

No preâmbulo da constituição brasileira, por sua vez, encontra-se amparo ao objetivo macro de proporcionar a busca dos projetos de felicidade dos cidadãos brasileiros, quando se diz que o Estado Democrático brasileiro se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

3. O DIREITO À FELICIDADE NO MUNDO

Importa conferir a previsão do direito à felicidade em ordenamentos estrangeiros, para então compreender o contexto brasileiro, cuja carência de previsão expressa foi objeto de Propostas de Emenda à Constituição perante o Congresso Nacional.

A Organização das Nações Unidas reconheceu a felicidade como um direito através de Resolução da Assembleia-Geral no ano de 2011, ocasião em que conclamou às nações que se empenhassem na ampliação da felicidade geral da sociedade.

Dentre as diversas Constituições que, de alguma maneira, se referem à felicidade, destacam-se o tratamento positivado nas Cartas japonesa e sul-coreana. Segundo o texto do artigo 10 da Constituição da Coreia do Sul, “Todos os cidadãos têm a garantia da dignidade da pessoa humana e tem o direito de buscar a felicidade”²⁵.

Nota-se o reconhecimento expresso e preciso da busca da felicidade no rol dos direitos fundamentais naquela nação. Já a Constituição Japonesa trouxe a previsão mais detalhada e melhor elaborada, uma vez que expõe uma cláusula denotativa de um limite ao alcance do direito à felicidade, uma ideia de proporcionalidade ou de equilíbrio de proteção, na medida em que ressalva que o gozo desse direito não deve interferir no bem estar da coletividade:

-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur. Acesso em: 28 maio 2022.

25 Texto original: All citizens are assured of human woth and dignity and have the right to pursue happiness. Disponível em: http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp. Acesso em: 28 maio 2022.

Art. 13 Todas as pessoas deverão ser respeitadas como indivíduos. O direito à vida, liberdade, a busca pela felicidade, contanto que não interfira ao bem-estar público comum, serão de suprema consideração na legislação e em outras instâncias governamentais.

É de se ressaltar o tratamento japonês à felicidade enquanto direito fundamental, reconhecidamente o mais apropriado ao tema segundo os principais defensores dessa teoria.

4. O DIREITO À FELICIDADE NO BRASIL

Como já salientado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não traz expressamente, em seu texto, a felicidade (ou mesmo a sua busca) como um direito fundamental, o que motivou a discussão política do tema, sendo a de maior repercussão a trazida pela PEC n.º 19/2010 (apelidada de “da felicidade”), de autoria do Senador Cristóvão Buarque, que objetivava, de forma simples, alterar o texto do artigo 6º da Constituição Federal para acrescentar que os direitos sociais são “essenciais à busca da felicidade”.

A busca individual pela felicidade pressupõe a observância da felicidade coletiva. Há felicidade coletiva quando são adequadamente observados os itens que tornam mais feliz a sociedade, ou seja, justamente os direitos sociais — uma sociedade mais feliz é uma sociedade mais bem desenvolvida, em que todos tenham acesso aos básicos serviços públicos de saúde, educação, previdência social, cultura, lazer, dentre outro.

O projeto foi alvo de críticas e até mesmo de chacotas por parte de alguns opositores da ideia que argumentavam, sobretudo, que o texto não teria utilidade alguma no mundo jurídico ou mesmo teria mera função simbólica e de discurso retórico.

Nessa toada, naquele tempo, comentou Frederico Meinberg Ceroy (2014, p. 103-104) que “não haveria nenhum efeito prático na promulgação de tal emenda, apenas belas palavras a serem acrescentadas à Carta Constitucional”.

A outra proposta que tramitou perante a Câmara dos Deputados, sob o número 513/2010, e semelhante à primeira, propunha a inclusão do direito à busca da felicidade como direito fundamental da República e direito inerente a cada indivíduo e à sociedade, mediante a dotação, pelo Estado e pela sociedade, das adequadas condições de exercício desse direito.

De autoria da Deputada Manuela d'Ávila, a proposta apresentava semelhança às disposições dispostas nas mencionadas constituições japonesa e sul-coreana e buscava “elevar o sentimento ou estado de espírito que invariavelmente é a felicidade ao patamar de um autêntico direito. Mas fato é que o objetivo fundamental do Estado Democrático de Direito é a busca pela felicidade coletiva”. Ambas as propostas, contudo, foram arquivadas em 2015.

Carlos Alberto Simões de Tomaz (2010, p. 105-106), em sua obra “Direito à Felicidade”, é defensor do reconhecimento independente de norma constitucional expressa, sobretudo porque as normas autônomas positivadas pelo monopólio do Estado não têm cumprido com efetividade a realização da felicidade humana. Justifica:

O que pretendemos neste estudo foi demonstrar que o direito à felicidade é direito fundamental do homem. Não pode se reduzir a um imperativo hipotético... [...] A razão prática toma, dessa forma, o Direito como ação, um agir, uma práxis, um saber prático ou uma arte, como se diz aqui e alhures, voltado para a realização da justiça como virtude ética. Todavia, a experiência humana não se tem guiado nesse sentido e a tão defendida autonomia do Direito criado sob um pretenso monopólio do Estado não tem se revelado suficiente no sentido de realizar a felicidade humana.

Assim como outras vozes, portanto, defende que não há necessidade de norma expressa na constituição para que sua autenticidade seja reconhecida, porque alegava ser possível o reconhecimento constitucional implícito ao direito à felicidade, em razão da concepção aberta da tipificação constitucional dos direitos e garantias fundamentais, nos termos do § 2º do artigo 5º da Carta de Direitos.

Por consequência, seria dispensável a inserção da expressão “direito à busca da felicidade” no rol dos direitos fundamentais para que haja o respeito a tal postulado, pois a Constituição Federal de 1988 já estabelece um subsistema direcionado à felicidade, sobretudo com o uso do termo “bem-estar” e por derivação lógica do princípio da dignidade humana.

Com entendimento contrário, ou seja, refutando o direito à felicidade como direito implicitamente existente, Erick Winer Resende Silva (2013, p. 33) comenta que, embora exista esse dissenso sobre o direito à busca da felicidade estar ou não implicitamente consagrado na Constituição Federal (CF), a “melhor opção claramente se mostra em admitir que ele não existe implicitamente, pelo menos não de forma significativa a ser considerado como direito subjetivo exigível contra o Estado que baste por si só para garantir a pretensão de alguma pessoa”.

Na Constituição (dita) Cidadã, os direitos fundamentais estão, essencialmente, previstos no Título II. Entretanto, o rol constitucional não é exaustivo, visto que o Art 5º, § 2º da CF estabelece que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Nesse sentido, entendem Gilmar Mendes e Paulo Branco (2017, p. 169):

É legítimo, portanto, cogitar de direitos fundamentais previstos expressamente no catálogo da Carta e de direitos materialmente fundamentais que estão fora da lista. Direitos não rotulados expressamente como fundamentais no título próprio da Constituição podem ser assim tidos, a depender da análise do seu objeto e dos princípios adotados pela Constituição. A sua fundamentalidade decorre da sua referência a posições jurídicas ligadas ao valor da dignidade humana; em vista da sua importância, não podem ser deixados à disponibilidade do legislador ordinário.

Dessarte, a partir da leitura da Constituição e do posicionamento doutrinário majoritário, é possível constatar direitos fundamentais não previstos, expressamente, na Carta Magna.

5. JURISPRUDÊNCIA GLOBAL

Há várias décadas, o Poder Judiciário Americano, especialmente a sua Suprema Corte, lida com casos envolvendo o chamado Pursuit of Happiness, decorrente da Declaração de Direitos da Virgínia, de 16 de junho de 1776. O caso mais emblemático é aquele que tratou do direito de casar, tendo como base o fato de que Mildred Jeter (cidadã negra) e Richard Loving (cidadão branco), ambos residentes no estado da Virgínia, se casaram e foram acusados de violar norma que proibia (ainda em 1958) a miscigenação no casamento.

Na Suprema Corte, a lei estadual da proibição foi afastada e, de acordo com o que expõe Saul Tourinho Leal (2013, p.232), o Tribunal registrou que

[...] a liberdade de casar há muito tem sido reconhecida como um dos direitos vitais e pessoais essenciais para o exercício regular da felicidade pelo homem livre. O casamento é um dos direitos civis fundamentais do homem, fundamental para nossa própria existência e sobrevivência.

Para o autor, o direito é claramente consagrado, uma vez que a menção ao direito de liberdade está muito mais próximo de uma representação de um componente da felicidade e da dignidade do que a clássica liberdade consagrada na primeira “geração” de direitos fundamentais, de viés puramente individual contra arbitrariedades estatais.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem decidido importantes casos se baseando, no teor de suas fundamentações, no direito à busca da felicidade, como uma conexão entre a teoria da felicidade e a atividade jurisdicional constitucional.

Como exemplo, cita-se a união estável homoafetiva (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 477.554/MG), ocasião em que a Corte fortaleceu a democracia constitucional levando em consideração diversos argumentos, entre eles o direito à busca da felicidade:

União civil entre pessoas do mesmo sexo. Alta relevância social e jurídico- constitucional da questão pertinente às uniões

homoafetivas. Legitimidade constitucional do reconhecimento e qualificação da união estável homoafetiva como entidade familiar: posição consagrada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADPF 132/RJ e ADI n.º 4.277/DF). O afeto como valor jurídico impregnado de natureza constitucional: a valorização desse novo paradigma como núcleo conformador do conceito de família. O direito à busca da felicidade, verdadeiro postulado constitucional implícito e expressão de uma idéia-força que deriva do princípio da essencial dignidade da pessoa humana.

Trouxe, então, inegavelmente, significativa contribuição à discussão acerca da felicidade enquanto um direito no âmbito da Corte Suprema.

Constata-se, assim, que o direito à felicidade tem evoluído de um mero argumento de reforço para um elemento autônomo nas decisões proferidas pelo Supremo, contribuindo para a concretização da busca da felicidade como um direito fundamental em sua essência, tal como também ocorreu na decisão da ADI n.º 3.510 (pesquisas científicas para fins terapêuticos com células-tronco embrionárias):

Permitirá a esses milhões de brasileiros, que sofrem e que hoje se acham postos à margem da vida, o exercício concreto de um direito básico e inalienável que é o direito à busca da felicidade e também o direito de viver com dignidade, direito que ninguém, absolutamente ninguém, pode ser privado.

Mais recente, em 2017, foi julgado (com relatoria do Ministro Luiz Fux) o tema do conflito entre paternidades socioafetiva e biológica, quando, igualmente, foi arguido o direito à busca da felicidade contra a tentativa do Estado de enquadrar a relação individual em modelos pré-concebidos pela lei.

Com isso, mostra-se, então, que não há como desconsiderar a existência desse direito, tampouco há como ignorar sua força normativa e os precedentes jurisprudenciais que têm se formado no Brasil e no mundo.

CONCLUSÕES

Mostra-se clara a preocupação da Constituição Federal de 1988 com a pessoa humana e sua proteção ao salvaguardar a garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, da liberdade e do bem-estar. Em seu art. 1º, evidenciam-se, como fundamentos da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana (inciso III) e os valores sociais do trabalho (inciso IV). Ademais, o texto constitucional ainda eleva ao patamar de direitos fundamentais o direito ao trabalho (art. 5º, inciso XVIII, e artigos 6º e 7º) e ao meio ambiente do trabalho equilibrado (art. 225 e 200, inciso VIII).

A busca da felicidade, assim, é um direito natural, independe de sua inserção explícita no ordenamento jurídico, razão pela qual a melhor interpretação é a de que impedir uma pessoa de ser feliz é contrariar a Moral e o Direito.

Como foi mostrado, a ideia de felicidade vem desde a antiguidade, apesar de ter sido na Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, que foi consagrado na tradição jurídico-constitucional americana (*Rigth to pursuit of happiness*) que atua como uma limitação do poder do Estado.

Após, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França, 1789), há noção de felicidade coletiva, determinando-se que as reivindicações dos indivíduos deverão sempre estar voltadas para a felicidade geral, bem-estar social.

Nessa esteira, é preciso entender que o direito à busca da felicidade não se confunde com a inclusão da felicidade como um objetivo do Estado ou um direito de todos. Por isso, ninguém tem o direito de acionar o Estado porque não está se sentindo feliz, já que, evidentemente, tal garantia não tem por objetivo autorizar um indivíduo a requerer do Estado ou de um particular uma providência egoística a pretexto de atender o seu bem-estar.

Conclui-se, dessa maneira, a existência real do direito à felicidade que, do ponto de vista do indivíduo em suas relações para com o Estado, tem caráter liberal, servindo como um freio às intervenções estatais arbitrárias, isto é, se refere ao direito do cidadão de não sofrer intromissões ilegítimas e desproporcionais por parte do Estado, ou mesmo de particu-

lares, revelando a plena realização dos desejos ou preferências legítimas – garantida a cada indivíduo como forma de se autodeterminar e de escolher o que o faz feliz.

Em adição, é patente, também, o reconhecimento do direito em estudo como direito fundamental a afirmação do direito à felicidade como um direito de índole prestacional, dirigido ao Estado enquanto provedor, promotor de direitos fundamentais das mais variadas espécies, na medida em que, para se garantir a busca pela felicidade, de forma subjetiva/individual, deve-se assegurar a concretização de alguns direitos sociais mínimos (felicidade coletiva).

Nesse passo, analisar a realidade da efetivação dos direitos humanos é essencial, posto que, com isso, identifica-se que a mera discussão técnico-formal não tem o condão de concretizar o direito à busca pela felicidade, dando foco à necessidade de políticas públicas de conscientização que prezem pela efetivação dos direitos humanos, sociais e trabalhistas, de forma a promover o direitos que corroboram com o bem-estar coletivo, possibilitando, assim, a felicidade individual e geral em sua plenitude.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Posfácio. *In*: GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (coordenadores). **Direito, felicidade e justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 19, 2010**. Altera o artigo 6º da Constituição Federal para incluir o direito à busca da Felicidade por cada indivíduo e pela sociedade, mediante a dotação pelo Estado e pela própria sociedade das adequadas condições de exercício desse direito. Brasília, DF: Senado Federal, 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/senador/cristovambuarque/arquivos/PEC%20da%20Felicidade.pdf>. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. 898060. Julgamento em 21/09/2016. Publicação 24 de agosto de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 477.554/MG**. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento em 16/08/2011. Diário de Justiça Eletrônico, 2608/2011. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3510. Relator Min. Ayres Britto. Julgamento em 29/05/2008. Diário de Justiça Eletrônico, 2010.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição 513/2010**. Inclui o direito à busca da felicidade como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil e direito inerente a cada indivíduo e à sociedade, mediante a dotação, pelo Estado e pela própria sociedade, das adequadas condições de exercício desse direito. Brasília, DF: Câmara Legislativa, 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=484478>. Acesso em: 28 maio 2022.

CEROY, Frederico Meinberg. **A felicidade em Freud e sua transposição para o direito**. Brasília: Edição do Autor, 2014, *e-book*.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. In: NERI, Marcelo. **Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia — Sumário Executivo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. Disponível em: <https://cps.fgv.br/FelicidadeNaPandemia>. Acesso em: 28 maio 2022.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL. **Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur**. Disponível em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>. Acesso em: 28 maio 2022.

FREUD, S. Conferências introdutórias sobre psicanálise [1916-1917]. In: FREUD, S. **Conferências introdutórias sobre psicanálise (1915-1917)**. Direção-geral da tradução de Jayne Salomão. Rio de Janeiro: Imago, 2006. (Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud, 15).

- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Edipro, 2015.
- KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Ed. 70, 2004.
- LEAL, Saul Tourinho. **Direito à felicidade: história, teoria, positivação e jurisdição**. 2013. 357 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Pontífca Universidade Católica, São Paulo, 2013.
- NAÇÕES UNIDAS. **Políticas públicas devem ser voltadas para felicidade e bem-estar**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/politicas-publicas-devem-ser-voltadas-para-felicidade-e-bem-estar>. Acesso em: 28 maio 2022.
- NATIONAL ARCHIVE. **“Declaration of Independence: A Transcription”**. Disponível em <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>. Acesso em: 28 maio 2022.
- SILVA, Erick Winer Resende. O direito à busca da felicidade: contribuição à hermenêutica à luz do pensamento de Aristóteles. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Hermenêutica e Direitos Fundamentais) – Universidade Presidente Antônio Carlos, Juiz de Fora, 2013, p. 33.
- THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOREA. **Constitution of the Republic of Korea**. Disponível em: http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp. Acesso em: 28 maio 2022.
- TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. **Direito à felicidade**. Belo Horizonte: Folium, 2010.
- VEENHOVEN, Ruut. **Is happiness relative? Social Indicators Research**, v. 24, 1991.

CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

*Ana Cristina Alves Siqueira*²⁶

INTRODUÇÃO

O presente artigo trata sobre a importância da participação social no âmbito das políticas públicas, de forma que o povo deve exercer seu direito de participar das decisões junto ao Poder Público sobre a implementação das políticas que visam efetivar os direitos sociais, conforme as determinações da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). A participação social é um mecanismo de exercício da cidadania, bem como, de controle e de fiscalização sobre a atuação do Estado, o qual deve agir de acordo com seus objetivos e fundamentos.

No Brasil, há uma grande necessidade de implementação de políticas públicas em razão da desigualdade social instalada no país, a qual afeta diretamente a igualdade na garantia e no exercício dos direitos fundamentais sociais. Nesse sentido, tratar sobre as formas de participação social na eleição de políticas públicas é fundamental para que a população seja ouvida quanto

26 Advogada. Mestranda no Programa de Pós-graduação em Direitos Fundamentais do Centro Universitário FIEO. Especialista em Direito Constitucional e Direito Administrativo (EPD), em Direito Público (Legale e em Direito Civil e Processo Civil (Legale).

às suas reivindicações. Para além disso, o exercício da cidadania está intimamente ligado ao exercício dos direitos políticos, que permitem que os cidadãos escolham seus representantes, aqueles sujeitos que atuarão (ou deveriam) em prol do interesse público, para a garantia e efetivação de direitos.

Infelizmente, boa parte da população não tem consciência e conhecimento suficientes para entender que possui um grande poder que possibilita a sua participação no processo de tomada de decisão do Estado, na eleição de políticas públicas, na fiscalização, no controle dos atos praticados pela Administração Pública e do emprego de recursos públicos, o que faz com que seja cada vez mais necessário tratar sobre o assunto, pois, a cidadania deve ser uma grande aliada da população na luta pela efetivação de seus direitos.

Portanto, é necessário ressaltar a relação da cidadania com a efetivação dos direitos fundamentais sociais determinados na CRFB/88 por meio de políticas públicas, também estipuladas no texto constitucional. Tal relação trata-se em cumprir os mandamentos constitucionais, uma vez que, conforme será exposto, a cidadania é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, e deve ser perseguida pelo Estado, respeitada e garantida a todos os indivíduos que compõe a sociedade.

Para a construção do presente artigo, utilizou-se da metodologia descritiva e documental, de forma que foi realizada uma análise das disposições constitucionais, de obras e de artigos sobre o tema debatido, buscando atingir o objetivo geral do texto que é tratar sobre a importância da participação social dos cidadãos na tomada de decisão para a implementação de políticas públicas, de forma a verificar se a referida participação contribui para a efetivação dos direitos sociais.

1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O TERMO "CIDADANIA"

A cidadania tem seu conceito sendo construído através do tempo, de forma que é possível considerar que sua concepção parte de uma relação do indivíduo com outros indivíduos e com o Estado, o que nem sempre foi entendido como é atualmente. Sobre o tema, SERRANO (2010, p. 108) explica que

[...] podemos observar que a evolução do conceito de cidadania passou por três estágios: o aspecto liberal (*civitas*), o democrático (*polis*) e o social. A cada período, podem ser relacionados direitos que foram conquistados pelos cidadãos: ao primeiro, os direitos civis; ao segundo, direitos políticos; e por último, direitos sociais.

Dessa forma, a concepção sobre *cidadania* está ligada aos momentos históricos em que seu entendimento foi concebido, considerando, dentre outros aspectos, a época e as características da sociedade existente. Como exemplo disso, pode-se mencionar a Grécia Antiga, quando a cidadania era tratada enquanto atributo dado a uma parte restrita da população, pois somente aqueles nascidos na Grécia eram considerados cidadãos, os quais a exercia por meio de seus direitos políticos. Já em Roma, inicialmente, somente os *patrícios* (classe dominante da época) eram tidos como cidadãos, por terem grande poder.

Dando um salto na história, conflitos ocorridos fizeram com que a concepção sobre a cidadania fosse (re)pensada e (re)formulada, considerando as reivindicações sociais ao longo do tempo, de forma a ampliar a consideração sobre quem são cidadãos, quais seus direitos e seus deveres e qual o papel do Estado em relação à cidadania. Atualmente a cidadania é tida como o exercício de direitos civis e políticos, considerando a capacidade política do sujeito de participar da formação do governo e do exercício do poder, sendo conceituada por DINIZ (2017, p. 126) como:

Ciência política. Qualidade ou estado de cidadão; vínculo político que gera para o nacional deveres e direitos políticos, uma vez que o liga ao Estado. É a qualidade de cidadão relativa ao exercício das prerrogativas políticas outorgadas pela Constituição de um Estado democrático.

Para SILVA (2002, p. 345), a cidadania envolve direitos adquiridos por meio de alistamento eleitoral nos moldes da lei. No entanto, para além disso, a cidadania possui grande relação com a efetividade dos direitos fundamentais determinados na CRFB/88, restando também ligada à inserção de indivíduos com direitos e deveres diante da vida pública.

Ao longo do tempo, a sua conceituação passou por diversos dizeres que acabaram se tornando jargões amplamente utilizados, sobre o que se pode mencionar as falas de que a cidadania é a arte de viver em sociedade, ou, até mesmo, de ser o direito a ter direitos, conforme expõe ALVES e SIQUEIRA (2011, p. 170): “Cidadania é o direito a ter direitos, como já afirmava Hannah Arendt. A cidadania só é plena na medida em que os direitos fundamentais são assegurados, sendo que o principal deles é o direito à diferença”.

Considerando, então, a cidadania como sendo o direito a ter direitos, que sua efetivação está ligada à efetivação dos direitos fundamentais e que, em seu exercício, os cidadãos participam da formulação do governo e detêm poder, é importante tratar sobre a participação social na formulação de políticas públicas, uma vez que tais institutos objetivam uma maior garantia dos direitos fundamentais determinados na CRFB/88.

2. A CIDADANIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A CRFB/88 é comumente tratada de “Constituição cidadã”, isso em razão da ampla determinação de direitos fundamentais e por ter reestabelecido a democracia no país, uma vez que sua promulgação se deu após o fim de um período ditatorial, o qual foi palco para diversas violações validadas por meios dos Atos Institucionais impostos na época. A CRFB/88 também possui essa denominação pelo fato de que sua formulação contou com a participação dos cidadãos, de associações e casas legislativas dos entes federativos, tribunais e parlamentares, cujas propostas compuseram um anteprojeto em 1987, além disso, foram enviadas centenas de propostas de emendas para a Assembleia Constituinte. Após a consideração das referidas propostas e modificações nos projetos apresentados, chegou-se ao texto final da Constituição, e, então, ocorreu a sua promulgação em 05 de outubro de 1988.

O texto determina em seu art. 1º, que a cidadania é um fundamento do Estado brasileiro e, sobre o tema, SILVA (2002, p. 21) ensina que “a *cidadania*, que está no art. 1º num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos, porque qualifica os participantes do Estado e significa, ainda, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popu-

lar”. Aqui, o autor refere-se também ao parágrafo único do dispositivo, o qual determina que todo poder emana do povo.

Ainda no texto constitucional, há as seguintes determinações expressas sobre a cidadania:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

[...]

LXXVII - são gratuitas as ações de “habeas-corpus” e “habeas-data”, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

Art. 62, [...]

§1º: É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

[...]

Art. 68. § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

[...]

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Tais disposições são muito importantes para compreender o tratamento dado para a cidadania pela CR/88, veja-se. A cidadania é um fundamento do Estado; quando houver omissão legislativa que prejudique seu exercício, será objeto de mandado de injunção — um remédio constitucional; os atos necessários para o seu exercício, são gratuitos; somente a União poderá legislar sobre suas disposições, de forma que não possível a edição de medidas provisórias sobre o tema; e, por fim, tem a educação, um direito fundamental social, como ferramenta de preparo dos indivíduos para seu exercício.

A CRFB/88, portanto, representa um grande passo para o país no que diz respeito a cidadania, a determinação de direitos e a participação política dos indivíduos. Dessa forma, estabelecer a cidadania como fundamento do Estado Democrático de Direito é reconhecer que o ser humano possui lugar no aspecto político do Estado. Sob tal ponto de vista, tem-se que o exercício do poder político é do povo, que deve eleger seus representantes por meio do sistema eleitoral vigente no país e, portanto, a cidadania vai muito além do direito de votar e ser votado, pois, trata-se também do exercício do poder político do Estado, bem como, do reconhecimento de que indivíduos possuem direitos fundamentais.

3. A CIDADANIA E OS DIREITOS SOCIAIS

A construção dos direitos sociais ganhou solidez no ordenamento jurídico brasileiro, com a promulgação da CRFB/88, na qual há um capítulo dedicado inteiramente a eles, sendo certo que possuem extrema importância para o exercício da cidadania, uma vez que por meio deles os indivíduos — pensados como sujeitos integrantes de uma sociedade — exercem além de seus direitos e deveres individuais, aqueles ligados a

coletividade. Determinados sob os artigos 6º e 13, os direitos sociais versam sobre direitos como a moradia, a educação, a saúde, a alimentação, ao transporte, ao lazer, a previdência social, aos direitos dos trabalhadores e, dentre outros, aos direitos de nacionalidade, formando, assim, uma rede de proteção de condições mínimas que devem ser garantidas a todos os cidadãos.

Para LIMA (2011, p. 260):

O fundamento ontológico dos direitos sociais deita raízes na consideração de indivíduo que, em razão de estar socialmente situado (não mais um ser abstrata e igualmente considerado), merece formas de proteção específicas para que não reste abandonado à própria sorte, principalmente pela exploração gerada pelos poderes privados em franca expansão. Trata-se, assim, de direitos que se concretizam como uma forma de contrapeso concedido aos indivíduos em razão da exploração e desigualdade perpetradas pela própria sociedade.

Para SILVA (2002, p. 50):

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Considerando que a cidadania é fundamento do Estado brasileiro, conforme determina a CRFB/88 em seu art. 1º, II, os direitos sociais possuem nela também um fundamento. Portanto, tais direitos se tornam uma ferramenta para que as desigualdades sociais não interfiram no pleno exercício da cidadania. Veja-se que, conforme já destacado, a educação, por exemplo, prepara o sujeito para a prática da cidadania, sendo assim, os próprios direitos fundamentais acabam por ser meio de se garantir a cidadania para todos.

A cidadania também pode ser vista como equilíbrio entre o exercício de direitos e os deveres dos sujeitos, pois, sendo os direitos sociais uma

possibilidade de garantir certa igualdade aos cidadãos, também ter-se-á aqui uma igualdade no exercício da cidadania.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Pode-se dizer que as políticas públicas são o conjunto formado pelas ações e decisões a serem tomadas pelo Estado — seja pelo governo federal, pelo estadual, seja pelo municipal —, tendo por base metas e planos estipulados para a garantia do bem-estar social e atendimento ao interesse público. Seu conteúdo está espalhado pelo texto constitucional, desde a determinação dos direitos sociais, até o dever do Estado em implementar políticas públicas para a promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Nesse sentido, pode-se destacar:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. 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.

A CRFB/88 estabelece os fundamentos (art. 1º) e os objetivos (art. 3º) do Estado Democrático de Direito instituído no Brasil, que são importantes para tratar sobre as políticas públicas, uma vez que podem ser traduzidas em seus elementos fundamentais. Isso porque, os fundamentos são as diretrizes da atividade do Estado, os objetivos são aquilo que o Estado deve perseguir e, por fim, os direitos sociais são o objeto que o Estado busca efetivar por meio da implementação das políticas públicas.

Considerando a relação entre as políticas públicas e os direitos sociais, BARBOSA (2009, p. 2) expõe que

De modo mais geral, a política pública deve ter como referência fundamental a proteção, promoção e reparação de Direitos decla-

rados e garantidos na forma da Lei e, ao mesmo tempo, uma resposta às demandas sociais de novos Direitos. Embora o termo público, associado à política, tenha forte conotação de uma referência ao Poder Estatal, não é este exclusivamente o campo de definição e de atuação social. Quando falamos de público não podemos nos limitar ao Estado, mas sim alargar o seu horizonte com afirmação de ações plurais de empoderamento dos cidadãos no âmbito da formulação, execução e avaliação de políticas efetivamente públicas.

Além da relação entre as políticas públicas e os direitos sociais, há a relação delas com a cidadania, que pode ser entendida como a necessidade do desenvolvimento de políticas referentes ao seu exercício por meio, inclusive, daquelas que buscam efetivar o exercício dos direitos sociais. Sendo assim, pode-se dizer que as políticas públicas buscam efetivar a cidadania.

É importante ainda tratar sobre a participação social diante das relações acima destacadas. Após a promulgação da CRFB/88, com a instituição do Estado Democrático de Direito, foi possibilitado uma participação mais ativa da população, como forma do efetivo exercício do poder do povo. Neste sentido, pode-se destacar o que determina a CRFB/88:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

[...]

Ainda se mencionam, entre outros, os seguintes dispositivos da CRFB/88:

- art. 5º, XXXIV: que determina o direito à petição;

- art. 14: trata sobre o voto, o plebiscito, o referende e da iniciativa popular; e
- art. 31, parágrafo 3º: refere-se ao direito de qualquer contribuinte de fiscalizar as contas municipais.

Dessa forma, há certa legitimação do poder do povo, já que a ele é garantida a participação na formulação de políticas públicas que buscam efetivar direitos com fundamento na cidadania, uma vez que esta última é um dos fundamentos do próprio Estado e, portanto, de toda a sua atividade. É estabelecida, então, a importância da participação dos sujeitos na construção de uma sociedade que almeja atingir objetivos determinados no art. 3º do texto constitucional, observando seus fundamentos.

Para SCHWARZ (2015, p. 62):

[...] a ampla participação social demonstra-se uma ferramenta essencial não apenas para que seja evitada a apropriação paternalista dos direitos e das necessidades que lhes dão fundamento, mas para evitar, também, que as próprias políticas se resolvam em atos de desvio de poder ou de corrupção dos poderes institucionalmente constituídos.

Pode-se dizer que a participação política do cidadão interfere na eleição de políticas públicas, uma vez que é ele quem escolhe o seu representante e, indiretamente, quais as políticas serão implementadas, bem como tem grande importância para o controle e fiscalização do quanto está sendo implementado e como estão sendo empregados os recursos públicos. Nesse sentido, é importante destacar que o sujeito que exerce o poder de eleger as políticas públicas que serão instituídas, assume o cargo político a partir de uma eleição na qual os cidadãos votam e escolhem os seus representantes. Tais sujeitos apresentam sua plataforma de governo, seus projetos e pretensões, portanto, o cidadão vota, pelo menos em tese, naquele cujo plano apresentado vai ao encontro de suas convicções. Dessa forma, o cidadão elege, por meio de uma das formas de exercício da cidadania, as políticas que serão implementadas e, após, tem o direito e o dever de

acompanhar se as políticas sociais estão sendo implementadas da forma devida, se os recursos estão sendo aplicados corretamente etc.

No entanto, deve-se considerar os níveis altíssimos de desigualdade que o Brasil possui, de forma que a consciência sobre o que é a cidadania e sua importância não é mensurada por todos da mesma maneira, pois, em um país que conta com milhares de pessoas analfabetas e outras centenas de milhares que vivem em situação precária, sem acesso aos direitos mais básicos, não se pode esperar que todos os cidadãos tenham a consciência e o conhecimento necessários para utilizar-se dos mecanismos de participação social para a efetivação de seus direitos.

Nesse sentido, SCHWARZ (2015, p. 70) ressalta que:

A falta de acesso a canais institucionais de participação, ou a manifesta ineficiência das políticas públicas, em especial em temas relacionados com a sobrevivência digna das pessoas – como o acesso ao trabalho livre e em condições decentes, à saúde, à educação, à alimentação e à moradia –, geram – ou deveriam gerar – ações de autotutela mais radicais, susceptíveis de afetar, em maior ou menor grau, outros bens, tais como a livre circulação, a tranquilidade – às vezes, verdadeira apatia – pública, o respeito à legalidade estrita e à propriedade alheia.

Ainda assim, é possível observar diversos movimentos sociais no país, que lutam por direitos e que se utilizam da participação social no âmbito dos três poderes do Estado (Legislativo, Judiciário e Executivo), de forma a exercerem ativamente um papel importante na implementação e no controle das políticas públicas e na exposição das necessidades que precisam ser atendidas pelas políticas públicas. A participação dos cidadãos pode se dar diante de diversos mecanismos que, inclusive, podem reafirmar a ideia de democracia participativa, sendo fundamental para o próprio exercício da cidadania.

Além das reivindicações sociais, pode-se mencionar, como meios de participação dos cidadãos, a audiência pública, as quais ocorrem para a discussão de temas importantes ao interesse público, mediante a participação de entes públicos, civis e cidadãos; a ação popular, direito fundamental

determinado no art. 5º, LXXIII, da CRFB/88, e possibilita que o cidadão recorra ao Poder Judiciário para exercer sua função de fiscal dos atos praticados pelo Estado; os conselhos de gestão de políticas públicas, que são formados por representante do Poder Público e da sociedade civil, com atribuições voltadas a propositura de políticas públicas, sua fiscalização e controle, e sobre sua eficácia.

Dessa forma, o controle social é um importante instrumento de participação popular de fiscalização e de aprimoramento das políticas públicas instituídas pelos entes federativos, podendo, inclusive, propor diretrizes, deliberar sobre tais ações e emitir opiniões sobre assuntos que possuem relação com o conselho. À título de exemplo, menciona-se o “Conselho Nacional dos Direitos da Mulher”, criado apela Lei de n.º 7.353/1985 que possui a seguinte finalidade:

Art. 1º Fica criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, com a finalidade de promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País.

Quanto às suas competências, a lei determina:

Art. 4º Compete ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher:

- a) formular diretrizes e promover políticas em todos os níveis da administração pública direta e indireta, visando à eliminação das discriminações que atingem a mulher;
- b) prestar assessoria ao Poder Executivo, emitindo pareceres e acompanhando a elaboração e execução de programas de Governo no âmbito federal, estadual e municipal, nas questões que atingem a mulher, com vistas à defesa de suas necessidades e de seus direitos;
- c) estimular, apoiar e desenvolver o estudo e o debate da condição da mulher brasileira, bem como propor medidas de Governo, objetivando eliminar todas as formas de discriminação identificadas;

- d) sugerir ao Presidente da República a elaboração de projetos de lei que visem a assegurar os direitos da mulher, assim como a eliminar a legislação de conteúdo discriminatório;
- e) fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação que assegura os direitos da mulher;
- f) promover intercâmbio e firmar convênios com organismos nacionais e estrangeiros, públicos ou particulares, com o objetivo de implementar políticas e programas do Conselho;
- g) receber e examinar denúncias relativas à discriminação da mulher e encaminhá-las aos órgãos competentes, exigindo providências efetivas;
- h) manter canais permanentes de relação com o movimento de mulheres, apoiando o desenvolvimento das atividades dos grupos autônomos, sem interferir no conteúdo e orientação de suas atividades;
- i) desenvolver programas e projetos em diferentes áreas de atuação, no sentido de eliminar a discriminação, incentivando a participação social e política da mulher.

O conselho mencionado, portanto, possui competências relacionadas a instituição de políticas públicas que visem, além dos direitos fundamentais individuais das mulheres, seus direitos sociais, inclusive, no que se refere à participação social e política da mulher.

Destaca-se também o “Conselho Nacional dos Direitos Humanos”, cujas definições estão presentes na Lei de n.º 12.986/2014, e possui como uma de suas competências a fiscalização da política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para sua efetivação (art. 4º, II).

Sendo assim, é importante ressaltar que a participação social deve ser levada a sério pelos cidadãos, já que seu exercício produz consequências em suas vidas (públicas e privadas) de forma que seu exercício deve ser considerado além do direito de votar e ser votado, mas, também, como uma ferramenta de desenvolvimento social e garantia de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o quanto tratado no desenvolvimento deste artigo, tem-se que as políticas públicas, ao serem entendidas como uma ferramenta de efetivação dos direitos sociais, a participação social em sua instituição também é uma forma de exercício da própria cidadania, uma vez que os cidadãos participam direta e indiretamente da formulação e da implementação das políticas sociais. Sendo assim, sob a instituição de um Estado Democrático de Direito, exercer a cidadania é efetivar também os direitos fundamentais sociais determinados na CRFB/88.

A Constituição vincula a cidadania como um fundamento do Estado brasileiro, de forma que toda a atividade do Estado está a ela vinculada, inclusive a instituição de políticas públicas, sendo necessário que a população entenda que o exercício da cidadania não é apenas um direito, é um dever, pois, todos estão vinculados às normas constitucionais, não somente o Poder Público. Cada cidadão possui o dever de exercer a cidadania, bem como o Estado deve garantir esse direito, o que é possível diante das formas de participação social, que possibilitam uma atuação mais ativa da população na formulação de políticas e no controle das ações e omissões do Poder Público.

Os meios de participação social, portanto, são ferramentas para que o povo tenha voz, demonstre suas necessidades, os locais em que é necessária uma intervenção do Estado, bem como, para a fiscalização da utilização de recursos públicos, da efetividade das políticas sociais e uma forma de controle do que está ou não sendo feito. A conscientização da população sobre a importância do exercício da cidadania para a efetivação de seus direitos também é importante, sobretudo, em razão de o país ter índices alarmantes de desigualdade social, o que implica diretamente na garantia de direitos e, portanto, no próprio exercício da cidadania.

Estudar, morar, ter os cuidados com a saúde garantidos, ter um trabalho que lhe ofereça condições de ter uma vida sadia, fazem com que as pessoas tenham uma base mais fixa para a sua atuação enquanto sujeito participante de uma sociedade, de forma a ter uma consciência maior sobre o seu papel social e de que, exercer a cidadania, é tanto um direito quanto um dever de todos, que deve ser devidamente garantido pelo Estado.

Ter os direitos sociais efetivados é também exercer os direitos individuais e a cidadania na maior medida possível. E, nos locais em que os direitos sociais não estão sendo efetivados na medida necessária para uma vida digna, o Estado deve atuar por meio das políticas públicas, as quais devem ser utilizadas pelo Poder Público para a efetivação de direitos sociais como forma de atingir os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro, consoante determinado na CRFB/88.

No entanto, para que tais políticas sejam implementadas de forma mais eficaz, é necessário que se escute o povo sobre suas mazelas, suas necessidades e suas expectativas, por meio da participação social, para que a política a ser implementada tenha maior chance de atingir aos fins estabelecidos quando de sua criação. Da mesma forma, a população deve utilizar das ferramentas de participação social para controlar e fiscalizar o que está sendo feito e implementado, uma vez que os cidadãos têm o poder de eleger representantes, fiscalizar sua atividade, denunciar condutas ilegais e utilizar-se do Judiciário para buscar a responsabilização daqueles que não estejam cumprindo da forma devida o seu papel no Poder do Estado.

Portanto, considera-se que a participação social deve ser cada vez mais fomentada, sendo objeto de políticas de educação e de conscientização, para que a população entenda o poder que possui e quais as formas de utilizá-lo a fim de que se aproprie cada vez mais de sua cidadania, para exercê-la com responsabilidade e consciência. Entendendo ainda que a sua participação na formulação, na implementação, no controle e na fiscalização das políticas públicas será um passo importante para a efetivação dos direitos sociais que, em razão da grande desigualdade social existente no país, devem ser objeto de muita atenção por parte da população e do Estado, para que sejam implementadas políticas que realmente efetivas à sua garantia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, J. L. Cidadania, território e políticas públicas. 2009. Observatório de favelas. Disponível em: http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/acervo/view_text.php?id_text=14. Acesso em 24 jun. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 7.353, de 29 de agosto de 1985**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7353.htm. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.986, de 2 de junho de 2014**. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis n.ºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm#art17. Acesso em: 24 jun. 2022.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico Universitário. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMA, José Néia. A cidadania social por meio do reconhecimento do direito fundamental à inclusão social. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira. ALVES, Fernando de Brito. (org.). **Políticas Públicas da previsibilidade a obrigatoriedade – uma análise sob o prisma do Estado Social de Direitos**. Birigui: Editora Boreal, 2011.

SERRANO, Ana Silvia. A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia. **Revista Ordem Pública**. v. 3, n. 1 (2010). Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/30>. Acesso em: 24 jun. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Manual da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **As garantias dos direitos fundamentais sociais: uma perspectiva garantista e democrática.** Joaçaba: Editora Unoesc, 2015.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. ALVES, Fernando de Brito. Cidadania e direitos sociais. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira. ALVES, Fernando de Brito. (org.). **Políticas Públicas da previsibilidade a obrigatoriedade – uma análise sob o prisma do Estado Social de Direitos.** Birigui: Editora Boreal, 2011.

ANALISANDO A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NO PLANO DE AÇÃO PARA A QUARTA ETAPA DO PROGRAMA MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Cristiani Pereira de Moraes Gonzalez²⁷

INTRODUÇÃO

Atualmente, a comunidade internacional conta com uma variedade de instrumentos normativos sobre a educação em direitos humanos (EDH), a exemplo do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos (PMEDH). Do mesmo modo, os cidadãos brasileiros contam com documentos nacionais acerca da EDH, por exemplo, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH).

No atual cenário, sem dúvida, é possível afirmar que a educação em direitos humanos constitui um direito humano (previsto no âmbito internacional) e fundamental (previsto no plano interno); direito esse essencial para a formação do cidadão.

27 Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Advogada e Secretária Executiva. Associada à Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos (REBEDH).

Como destaca Silveira (2007, p. 246), a educação em direitos humanos “[...] comporta processos socializadores de uma Cultura em Direitos Humanos, que a disseminem nas relações e práticas sociais, no sentido de capacitar os sujeitos (individuais e coletivos) para a defesa e promoção desta cultura”. Deveras, cuida-se de prática voltada à formação dos sujeitos para o respeito, a defesa e a promoção dos direitos humanos.

Mas, o que são direitos humanos? É preciso perceber que, a essa pergunta, podem ser dadas respostas diversas a depender do viés teórico perseguido. Exemplificativamente, a partir de uma perspectiva universalista, pode-se dizer que os direitos humanos são direitos inerentes à pessoa humana, cujo fundamento é a dignidade da pessoa humana.

Note-se que, se a concepção de direitos humanos varia, igualmente (e como via de consequência), a concepção de educação em direitos humanos também varia. Consoante observaram Gonzalez e Borges (2021), a educação em direitos humanos é constituída por dois elementos, quais sejam, “educação” e “direitos humanos”, sendo que, a depender do conceito destes, ela terá significado diverso. Quer dizer, a educação em direitos humanos não tem o mesmo sentido se considerada sob uma ótica universalista, relativista ou convergente/confluente.

Não obstante a variedade de concepções, verifica-se que os instrumentos jurídicos, normalmente, encerram uma concepção universalista de direitos humanos e de educação em direitos humanos. Essa constatação não retira, contudo, a necessidade de análise pontual das normas. Com efeito, para compreender a educação em direitos humanos, faz-se imprescindível analisar a concepção de direitos humanos e de educação em direitos humanos contida em cada instrumento internacional e nacional.

Como já fora dito, vários documentos normativos tratam da educação em direitos humanos, porém, há um que chama atenção por ter sido aprovado recentemente e por haver carência de estudos a seu respeito, fala-se do Plano de Ação para a Quarta Etapa (2020-2024) do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos, aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) em 26 de setembro de 2019, por meio da Resolução n.º 42/7.

Tendo isso em vista, o tema a ser estudado é a educação em direitos humanos no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial

para a Educação em Direitos Humanos. Visando à delimitação do tema, traça-se como objeto de estudo a concepção de educação em direitos humanos no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos.

A eleição desse objeto justifica-se não só pela originalidade da pesquisa, constatada a partir do levantamento do estado da arte, como também e sobretudo, por sua relevância social, uma vez que a EDH constitui instrumento para consecução de outros direitos, a qual precisa ser bem compreendida para ser bem implementada.

Sabe-se, e não é demais reiterar, que a educação em direitos humanos constitui direito humano e fundamental reconhecido em documentos normativos internacionais e nacionais, e que, via de regra, até mesmo em razão da concepção de direitos humanos contida nesses instrumentos jurídicos, a concepção de educação em direitos humanos costuma ser universalista. Levando em consideração o documento internacional mais recente sobre o assunto, ou seja, o Plano de Ação para a Quarta Etapa (2020 – 2024) do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos, torna-se imperioso perquirir que concepção de educação em direitos humanos é sustentada na atualidade: seria ainda uma concepção universalista?

Considerando o objeto de pesquisa, traça-se esta problemática: que concepção de educação em direitos humanos está contida no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos?

Ante tal questão, levanta-se a hipótese de que o Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos reitera a concepção de educação em direitos humanos defendida pela Organização das Nações Unidas e por sua agência especializada, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), desde o Plano de Ação para a Primeira Etapa e na grande parte (quijá na totalidade) dos documentos relativos a essa temática, quer dizer, uma concepção universalista de educação em direitos humanos, embora haja resguardo da diversidade.

O objetivo geral que se pretende alcançar é, portanto, analisar qual é a concepção de educação em direitos humanos que está contida no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em

Direitos Humanos. Os objetivos específicos, por sua vez, são: 1) apresentar as concepções de educação em direitos humanos; 2) expor o Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos; e 3) verificar qual é a concepção de educação em direitos humanos que está contida no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos.

Para alcançar os fins pretendidos, realiza-se uma pesquisa teórico-normativa, a partir do método de abordagem dedutivo e do método de procedimento interpretativo, e ainda da técnica de pesquisa da documentação indireta, em suas duas modalidades, isto é, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Por fim, cabe esclarecer que este artigo está estruturado em três tópicos. O primeiro destina-se à apresentação das concepções de educação em direitos humanos; o segundo, do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos; e o terceiro e último, da concepção de educação em direitos humanos que está contida no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos.

1. EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: CONCEPÇÕES POSSÍVEIS A PARTIR DAS TEORIAS DE DIREITOS HUMANOS

Como fora dito, há uma pluralidade de concepções acerca da educação em direitos humanos, merecendo realce as concepções possíveis a partir das teorias de direitos humanos, assim agrupadas: 1) teorias universalistas; 2) teorias relativistas; e 3) teorias convergentes ou confluentes.

Antes de qualquer coisa, é preciso deixar claro que há uma pluralidade de perspectivas dentro de cada um desses vieses teóricos (daí falar-se no plural), ainda assim, é possível apontar as ideias principais contidas neles.

Como salienta Mazzuoli (2017), o debate envolvendo os particularismos culturais e a universalidade dos direitos humanos é um dos capítulos mais difíceis do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), sendo que tal polêmica visa a responder a questão sobre os direitos humanos serem universais ou relativos.

Para os universalistas, o fundamento dos direitos humanos é a dignidade humana, como valor intrínseco à própria condição humana (PIOVESAN, 2016), isso significa que, para eles, os direitos humanos são direitos inerentes à pessoa humana em razão dessa condição de ser humano, logo, são direitos universais.

Tratando sobre o assunto, Gonzalez e Borges (2021, p. 169) explicam que as teorias universalistas “[...] advogam que a dignidade humana é a única condição para a titularidade dos direitos humanos, em prejuízo de qualquer outro valor, a exemplo da cultura”. Assim sendo, tem-se que, de acordo com tais teorias, os direitos humanos são de todos, não requerendo qualquer outra condição a não ser a humanidade (GONZALEZ; BORGES, 2019).

É justamente essa concepção que está presente nos instrumentos internacionais de direitos humanos —consoante Piovesan (2016, p. 236), “[...] os instrumentos internacionais de direitos humanos são claramente universalistas [...]” —, a exemplo da Declaração e do Programa de Ação de Viena, de 1993, documento no qual se afirma a natureza universal desses direitos (artigo 1º) e se diz expressamente que eles são universais (artigo 5º).

Para os relativistas, por sua vez, o pluralismo cultural impede a formação de uma moral universal, de maneira que se faz necessário respeitar as diferenças culturais apresentadas por cada sociedade, bem como seu sistema moral (PIOVESAN, 2016). Por conseguinte, os direitos humanos não são universais, são relativos, devendo estar em conformidade com cada cultura.

Conforme afirmam Gonzalez e Borges (2021, p. 172),

Os relativistas defendem as identidades culturais e, em razão delas, a variabilidade de conceitos quanto aos direitos humanos, que seriam vistos não como valores universais, e sim contextualizados, históricos e culturais, dependentes da sociedade e de sua cultura.

Nessa mesma direção, sustentando a variabilidade de conceitos quanto aos direitos humanos, assim como que eles não são valores universais,

mas sim contextualizados, históricos e culturais, tem-se Gonzalez e Borges (2019).

É importante citar, com base em Piovesan (2016), que, para os universalistas, a posição relativista revela o esforço de justificar graves violações de direitos humanos; já para os relativistas, a pretensão de universalidade simboliza a arrogância do imperialismo cultural do mundo ocidental.

Considerando que o universalismo e o relativismo constituem visões que se superpõem umas às outras, despontam teorias convergentes (ou confluentes) dos direitos humanos (GONZALEZ; BORGES, 2019), as quais buscam justamente um ponto de equilíbrio entre as duas correntes retromencionadas.

Nesse campo teórico, destaca-se Joaquín Herrera Flores o qual, segundo Piovesan (2016), defende um “universalismo de confluência”²⁸, tomando o universalismo como ponto de chegada, e não como ponto de partida.

Para tal autor, nem o direito seria algo neutral, nem a cultura seria algo fechado, sendo relevante construir uma cultura de direitos que recorra à universalidade das garantias e ao respeito pelo diferente (FLORES, 2002). Logo, tal qual ressaltam Gonzalez e Borges (2019, 2021), ele propõe uma teoria confluyente que atente para esses aspectos e que objetive superar a polêmica entre o pretensão universalismo dos direitos e a aparente particularidade das culturas. Em suma, esse autor defende um universalismo que impulsiona os sujeitos a abandonarem visões fechadas e lutarem pela dignidade da pessoa humana (GONZALEZ; BORGES, 2021).

No que diz respeito ao que são direitos humanos, frise-se que, para Flores (2009), eles constituem um tema de alta complexidade o qual deve ser pensado por meio de três níveis: 1) “o quê?”; 2) “por quê?”; e 3) “para quê?”. Em sucintas palavras, de acordo com Flores (2009), pode-se dizer que os direitos humanos são processos, uma convenção cultural, dinâmicas sociais e ainda bens exigíveis para se viver com dignidade. Ainda, tais direitos teriam sido construídos porque foram considerados injustos e de-

28 Vale mencionar que a própria autora Flávia Piovesan sustenta um universalismo de confluência (PIOVESAN, 2009, 2016). Na mesma direção também, tem-se Mazzuoli (2010).

iguais os processos de divisão do fazer humano. E o objetivo fundamental das lutas pelos direitos humanos seria poder viver com dignidade.

Como afirma Piovesan (2016, p. 241),

Acredita-se [...] que a abertura do diálogo entre as culturas, com respeito à diversidade e com base no reconhecimento do outro, como ser pleno de dignidade e direitos, é condição para a celebração de uma cultura dos direitos humanos, inspirada pela observância do ‘mínimo ético irredutível’, alcançado por um universalismo de confluência.

Feitas essas considerações, pode-se refletir acerca das concepções possíveis de educação em direitos humanos a partir dessas teorias de direitos humanos.

Bem, se a partir de teorias universalistas, os direitos humanos são tidos como direitos inerentes ao ser humano devido a essa condição, que educação em direitos humanos seria cabível segundo essa visão? Certamente, uma educação em direitos humanos que considere os direitos humanos como direitos universais, pertencentes a todos, independentemente de qualquer condição particular (sexo, raça etc.). Como direito também humano, a educação em direitos humanos, em conformidade com uma perspectiva universalista, deverá ser universal, titularizada por todos e, como prática educativa, realizada independentemente do espaço e do tempo.

Sobre o assunto, explicam Gonzalez e Borges (2019, p. 323),

Levando em consideração a concepção de direitos humanos como universais, ter-se-ia uma EDH igualmente universal, titularizada por todos, independentemente do sexo, da religião etc., e realizada, como prática educativa, independentemente do espaço e do tempo – seja executada no Brasil ou em Israel, por exemplo, ela seria guiada pelos mesmos princípios.

Por seu turno, que educação em direitos humanos caberia de acordo com as teorias relativistas? Considerando que, para os relativistas, os direitos humanos não são valores universais, mas contextualizados, históricos e

culturais, em observância da diversidade cultural, ter-se-ia uma educação em direitos humanos igualmente contextualizada, cujo pilar seria o respeito à diversidade. Ademais, essa educação em direitos humanos deverá considerar a pluralidade de conceitos acerca dos direitos humanos.

Discorrendo a respeito, Gonzalez e Borges (2019, p. 324) dizem que

Para os relativistas, tal como os direitos humanos, a EDH deveria levar em consideração o pluralismo cultural, as identidades culturais e os contextos histórico-sociais. Ela seria um processo formativo contextualizado, que observa esses aspectos, bem como a variabilidade de conceitos acerca dos direitos humanos, e ainda toma o respeito à diversidade como conhecimento fulcral a ser objeto de ensino-aprendizagem desses direitos, em detrimento da sua pretensa universalidade.

Em consonância com teorias confluentes, por sua vez, a que diz respeito a educação em direitos humanos? Tomando como base especificamente o pensamento de Flores (2009), para quem os direitos humanos constituem um tema de alta complexidade o qual deve ser pensado a partir de três níveis (O quê? Por quê? Para quê?), numa confluência entre as perspectivas universalistas e relativistas, considerar-se-ia a educação em direitos humanos como um processo educativo complexo a envolver também três níveis (O quê? Por quê? Para quê?), que não toma a universalidade como ponto de partida, mas que a busca como ponto de chegada. Cuidar-se-ia de um processo formativo que visa a fornecer condições para o sujeito lutar por sua (ou de outrem) dignidade humana.

Conforme Gonzalez e Borges (2019, p. 325) esclarecem, sob essa perspectiva,

[...] A EDH seria um processo de formação, o qual, visando a chegar ao universal, e não partindo dele, tendo como base a complexidade dos direitos humanos, tencionaria fornecer condições aos sujeitos para lutarem por sua e/ou de outrem dignidade humana – esta entendida como fim material.

Em síntese, pode-se afirmar que

[...] 1) sob a ótica das teorias universalistas dos direitos humanos, a EDH seria um processo de formação em direitos (valores) universais do homem, desenvolvido com todas as pessoas (independentemente de sexo, raça, origem, nacionalidade) de forma equânime no espaço e no tempo; 2) sob a égide das teorias relativistas dos direitos humanos, a EDH seria um processo formativo contextualizado e específico, que observaria as identidades culturais e a variedade de definições de direitos humanos de acordo com o fator cultural; 3) à luz de teorias convergentes dos direitos humanos, que entrecruzam as visões universalistas e culturais, a EDH seria um processo educativo que atentaria para o contexto multicultural e a complexidade dos direitos humanos, e ofertaria uma proposta de mesclas, contraposta às superposições que a defesa do universalismo ou do relativismo impõe (GONZALEZ; BORGES, 2021, p. 165).

Restando claro que a concepção de educação em direitos humanos não é a mesma que se fundamenta numa teoria universalista, relativista ou confluyente, cabe verificar qual é a concepção de educação em direitos humanos que está contida no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos. Antes, porém, convém elucidar do que trata o Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos.

2. O PROGRAMA MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: DO QUE SE TRATA?

De início, vale esclarecer que o Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos constitui uma iniciativa da ONU para integrar a educação em direitos humanos em todos os setores.

Cuida-se de programa que foi proclamado pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução n.º 59/113 A, em 10 de dezembro de 2004, o qual teve início em 1 de janeiro de 2005 e está estruturado em etapas sucessivas.

Como consta no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos, tal programa objetiva

promover o desenvolvimento de uma cultura de direitos humanos e o entendimento comum dos princípios e metodologias básicos para a educação em direitos humanos e sua harmonização com as políticas nacionais, bem como promover a aplicação da Declaração das Nações Unidas sobre educação e formação em matéria de direitos humanos. Ademais, ele visa a priorizar a educação em direitos humanos nos planos nacional, regional e internacional; proporcionar um marco coletivo comum para a ação por todos os agentes envolvidos; melhorar a colaboração e a cooperação em todos os níveis; e estudar, avaliar e apoiar programas de educação em direitos humanos e outros programas educativos que promovem os direitos humanos.

No que diz respeito às etapas em que está estruturado, o Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos conta, atualmente, com quatro etapas ou fases. A primeira etapa (2005 – 2009) enfocou a educação em direitos humanos no ensino primário e secundário, quer dizer, na educação básica. A segunda etapa (2010 – 2014), por sua vez, centrou-se na educação em direitos humanos no ensino superior e na formação em direitos humanos de professores, educadores, funcionários públicos, policiais e militares de todos os níveis. Já a terceira etapa (2015 – 2019), além reforçar a necessidade de implementação das duas primeiras etapas, focalizou a formação em direitos humanos dos profissionais de mídia e jornalistas. Finalmente, a quarta etapa (2020 – 2024) foca na juventude.

Sobre o plano de ação para a quarta etapa, é preciso dizer que ele se baseia nos planos de ação anteriores, mas, de maneira específica, ele oferece orientações, baseadas em princípios acordados internacionalmente, para elaborar uma estratégia ampla de educação em direitos humanos para a juventude a nível nacional, que se adapte aos contextos de cada país. Em tal documento, são estabelecidos os objetivos, os componentes, as atividades e as medidas práticas para sua implementação, sem olvidar os agentes envolvidos (ONU, 2019).

Consoante está disposto no próprio plano de ação em questão, ele se destina a alcançar estes objetivos concretos:

- a) Com base nos progressos realizados durante as etapas anteriores do Programa Mundial, incentivar a formulação, adoção e implementação de estratégias nacionais sustentáveis para a educação em

direitos humanos dos jovens, incluindo todos os jovens, sem discriminação alguma, e o papel de liderança dos jovens;

b) Ampliar a educação em direitos humanos para os jovens, com e por eles, no ensino formal e não formal, e indiretamente, na aprendizagem informal, dando prioridade aos jovens em situação de exclusão ou vulnerabilidade;

c) Proporcionar orientação sobre os principais componentes e medidas para a educação em direitos humanos dos jovens no âmbito da educação formal e não formal, com relação aos quais se pode medir o progresso nacional;

d) Incentivar e apoiar a participação e a liderança das pessoas jovens nos programas de educação em direitos humanos para a juventude;

e) Promover a educação em direitos humanos para os jovens como complemento de outras medidas para proteger e promover os direitos humanos da juventude;

f) Destacar a contribuição da educação em direitos humanos dos jovens para alcançar o desenvolvimento sustentável no contexto da Agenda 2030 e prevenir e lidar com os atuais problemas mundiais;

g) Incentivar o estabelecimento de redes e a cooperação para a educação em direitos humanos dos jovens entre as organizações governamentais e da sociedade civil locais, nacionais, regionais e internacionais que se ocupam dos direitos humanos, da juventude, da educação e do desenvolvimento sustentável²⁹ (ONU, 2019, p. 8-9, tradução nossa).

29 No texto original: “a) Sobre la base de los progresos realizados durante las etapas anteriores del Programa Mundial, alentar la formulación, adopción y aplicación de estrategias nacionales sostenibles para la educación en derechos humanos de los jóvenes, que incluyan a todos los jóvenes, sin discriminación alguna, y la función de liderazgo de los jóvenes; b) Ampliar la educación en derechos humanos para los jóvenes, con estos y por estos, en la educación formal y no formal e, indirectamente, el aprendizaje informal, dando prioridad a los jóvenes en situación de exclusión o vulnerabilidad; c) Proporcionar orientación sobre los principales componentes y medidas para la educación en derechos humanos de los jóvenes en el ámbito de la educación formal y no formal, respecto de los cuales puede medirse el progreso nacional; d) Alentar y apoyar la participación y el liderazgo de las personas jóvenes en los programas de educación en derechos humanos para la juventud; e) Promover la

No mais, convém elucidar que não há um conceito internacionalmente acordado de juventude, cuidando-se de uma categoria fluída e heterogênea (ONU, 2019). Tanto é assim que, como ressaltado no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos, apesar de o Secretariado das Nações Unidas definir, para efeitos estatísticos, jovens como pessoas com idade entre 15 e 24 anos, no plano de ação sob análise, reconhecem-se as definições utilizadas por outras entidades e por outros órgãos das Nações Unidas, assim como pelos Estados membros, e isso não pode ser perdido de vista.

3. A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NO PLANO DE AÇÃO PARA A QUARTA ETAPA DO PROGRAMA MUNDIAL PARA A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Antes de mais nada, deve-se frisar que a educação em direitos humanos é parte integrante do direito à educação, como consta no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos. De acordo com Pessoa (2011, p. 191), “A educação em direitos humanos faz parte do direito à educação e ao mesmo tempo consiste num direito de toda pessoa em se informar, saber e conhecer seus direitos e os modos de defendê-los e protegê-los”.

Conforme define o Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos, a educação em direitos humanos inclui atividades de aprendizagem, educação, capacitação ou informação destinadas a estabelecer uma cultura universal dos direitos humanos, e

educación en derechos humanos para los jóvenes como complemento de otras medidas para proteger y promover los derechos humanos de la juventud; f) Poner de relieve la contribución de la educación en derechos humanos de los jóvenes para lograr el desarrollo sostenible en el contexto de la Agenda 2030 y prevenir y hacer frente a los actuales problemas mundiales; g) Alentar el establecimiento de redes y la cooperación para la educación en derechos humanos de los jóvenes entre las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil locales, nacionales, regionales e internacionales que se ocupan de los derechos humanos, la juventud, la educación y el desarrollo sostenible” (ONU, 2019, p. 8-9).

[...] empodera os jovens para compreender, reconhecer e cumprir seu papel como cidadãos ativos, tomar medidas e defender seus direitos humanos e dos demais e, conseqüentemente, ter participação nos assuntos públicos e nos processos de tomada de decisões democráticas. A educação em direitos humanos é fundamental para o empoderamento e o desenvolvimento dos jovens e o compromisso destes para alcançar um mundo pacífico, justo e sustentável³⁰ (ONU, 2019, p. 8, tradução nossa).

Com efeito, a educação em direitos humanos é fundamental para preparar a pessoa para o exercício da cidadania, em outros termos, para formar cidadãos conscientes de seus direitos e deveres. Nesse sentido, sempre é válido recordar que a educação em direitos humanos além de ser um direito de cidadania também é instrumento para seu alcance.

Pensando na execução da educação em direitos humanos, convém destacar que as atividades educativas a partir das quais será exercida objetivam, dentre outros, promover a universalidade dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, o respeito e o apreço pela diversidade. Ainda, têm por fim basear-se nos princípios de direitos humanos consagrados nos distintos contextos culturais e ter em conta os acontecimentos históricos e sociais de cada país, assim como aplicar metodologias que levem em consideração os contextos culturais dos alunos.

Além disso, cumpre ressaltar que o Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos distingue quatro componentes para a eficácia da educação em direitos humanos para a juventude: 1) políticas e medidas de implementação conexas; 2) processos e instrumentos de ensino e aprendizagem; 3) formação de educadores; e 4) um ambiente propício.

30 No texto original: “[...] empodera a los jóvenes para comprender, reconocer y cumplir su función como ciudadanos activos, tomar medidas y defender sus derechos humanos y los demás y participar en consecuencia en los asuntos públicos y los procesos de adopción de decisiones democráticas. La educación en derechos humanos es fundamental para el empoderamiento y el desarrollo de los jóvenes y el compromiso de estos con el logro de un mundo pacífico, justo y sostenible” (ONU, 2019, p. 8).

No componente das políticas e medidas de implementação conexas, merece realce a formulação de políticas que garantam que a educação em geral e a educação em direitos humanos sejam acessíveis para todos os jovens, sem discriminação, o que expressa o reconhecimento da EDH como direito de todos, em especial, devido ao enfoque desse plano de ação, de todos os jovens.

No componente dos processos e instrumentos de ensino e aprendizagem, realça-se que a educação em direitos humanos para os jovens deve ajustar-se ao contexto e abordar as necessidades de aprendizagem dos jovens. Quanto ao conteúdo, especificamente entre os conhecimentos que os jovens devem adquirir, consta a universalidade dos direitos humanos. No que concerne às atitudes, os jovens devem demonstrar respeito e apreço pela diversidade. No que se refere às medidas relativas aos materiais de ensino e aprendizagem, apoio e outros recursos, tem-se que eles incluem a garantia de que os materiais se baseiem em princípios de direitos humanos consagrados nos contextos culturais pertinentes, bem como nos acontecimentos históricos e sociais locais.

No componente da formação de educadores, sublinha-se que a adoção de uma política ampla de formação em direitos humanos para docentes deve incluir

a adoção da definição internacionalmente acordada da educação e formação em direitos humanos como um processo de empoderamento, transferência de conhecimentos e desenvolvimento de aptidões, atitudes e comportamentos que comprovam e protejam os direitos humanos³¹ (ONU, 2019, p. 15, tradução nossa).

Ainda nesse componente, é de se enfatizar que um plano de estudos de direitos humanos para docentes deve incluir uma metodologia apropriada para a educação em direitos humanos, que seja participativa, cen-

31 No texto original: "La adopción de la definición convenida internacionalmente de la educación y formación en derechos humanos como un proceso de empoderamiento, transferencia de conocimientos y desarrollo de aptitudes, actitudes y comportamientos que promuevan y protejan los derechos humanos" (ONU, 2019, p. 15).

trada nos alunos, prática e orientada à ação, e ainda que leve em consideração as preocupações culturais.

Tal como está disposto no componente do ambiente propício, deve-se ter em mente que os jovens enfrentam problemas concretos para garantir o respeito de seus direitos na sociedade, incluindo distintas formas de discriminação em razão de suas identidades múltiplas, competindo às estratégias nacionais para educação em direitos humanos dos jovens estarem acompanhadas de medidas para aumentar a proteção e a realização de seus direitos humanos.

Além dos componentes para a eficácia da educação em direitos humanos para a juventude, é possível realçar que o Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos preocupa-se com o processo de implementação nacional, propondo três passos, são eles, realizar um estudo nacional de referência sobre a educação em direitos humanos para os jovens; elaborar uma estratégia nacional para promover a educação em direitos humanos para os jovens; e aplicar, supervisionar e avaliar a estratégia nacional. Ainda, revela preocupação com a cooperação internacional, sustentando a cooperação e a assistência internacional entre várias organizações/instituições, por exemplo, entre organismos especializados do sistema da ONU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, cuja questão norteadora foi “que concepção de educação em direitos humanos está contida no Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos?”, objetivou-se analisar justamente qual é a concepção de educação em direitos humanos que está contida no citado Plano de Ação.

Para tanto, antes de proceder à análise deste documento, decidiu-se apresentar as concepções possíveis de educação em direitos humanos a partir das teorias de direitos humanos, bem como expor do que se trata o Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos.

Finda a análise do Plano de Ação para a Quarta Etapa do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos, apesar de não haver muitos elementos, é possível afirmar que se sustenta uma concepção uni-

versalista de educação em direitos humanos, com resguardo da diversidade, por algumas razões. Primeiro, convém destacar que a universalidade consta dentre as características dos direitos humanos, restando clara uma concepção universalista de direitos humanos, tidos como direitos universais. Segundo, ao tratar da educação em direitos humanos, advoga-se que ela seja acessível a todos (os jovens), sem discriminação, reiterando sua universalidade. Além disso, note-se que são traçados princípios educativos para a educação em direitos humanos, e ainda medidas e meios para o processo de implementação nacional e diretrizes para a cooperação internacional, aspectos que devem ser observados pelos diversos países.

A concepção de educação em direitos humanos contida no Plano de Ação para a Quarta Etapa (2020 – 2024) do Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos é, portanto, universalista, cuidando-se de direito de todos e de prática universal. Ressalve-se, por fim, que há resguardo da diversidade, afirmando-se, mais de uma vez, a necessidade de fomentar o respeito e o apreço por esta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FLORES, Joaquín Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. **Sequência**, v. 23, n. 44, p. 9–29, 2002.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GONZALEZ, Cristiani Pereira de Moraes; BORGES, Maria Creusa de Araújo. A EDH na educação básica segundo o PMEDH e o PNE-DH: direito universal e prática que resguarda a diversidade. **Rev. direitos fundam. democ.**, v. 24, n. 2, p. 315–337, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1493>. Acesso em: 17 jun. 2022.

GONZALEZ, Cristiani Pereira de Moraes; BORGES, Maria Creusa de Araújo. Repensando a educação em direitos humanos a partir das teorias universalistas, relativistas e confluentes. **Revista Interdisci-**

- plinar de Direitos Humanos** (RIDH), Bauru, v. 9, n. 1, 161-184, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://www2.faac.unesp.br/ridh3/index.php/ridh/article/view/46>. Acesso em: 18 jun.2022.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.
- ONU. **Proyecto de plan de acción para la cuarta etapa (2020-2024) del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos**, 2019. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/227/39/PDF/G1922739.pdf?OpenElement>. Acesso em: 06 jun.2022.
- PESSOA, Ana Carolina Pedrosa Ribeiro. **O direito à educação e a educação em/para direitos humanos no PNDH-3**. Orientador: Luciano Mariz Maia. 2011. 211 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. **Revista TST**, Brasília, v. 75, n. 1, p.107-113, jan./mar. 2009. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/6566/010_piovesan.pdf?se+quencia=5. Acesso em: 22 jun.2022.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 16. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.
- SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. Educação em/para os direitos humanos: entre a universalidade e as particularidades, uma perspectiva histórica. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy “et alii” (org.). **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007, p. 245 – 273.

**ARTIGOS— DIREITO
INTERNACIONAL E
COMUNITÁRIO**

A RESPONSABILIZAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO CASO MARIA DA PENHA

*Amanda Moulin Macatrozzo*³²

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira foi construída historicamente sob a égide de uma sociedade patriarcal caracterizada pela preponderância da figura masculina em detrimento da feminina, restando a essas o papel secundário de mera coadjuvante de seu senhor. A crença de que “por trás de um grande homem está sempre uma grande mulher” não é natural, mas foi naturalizada e legitimada por meio de um longo processo histórico e social de dominação masculina.

Essa realidade que acentuou as desigualdades de gênero foi (re) produzida durante muito tempo na sociedade brasileira e se pautou na visão de que o homem era o chefe do lar e sua vontade era lei e deveria ser obedecida, sob pena de se impor mediante a força.

A permanência desse palco social contribuiu para a construção da ideia reproduzida no senso comum de que “em briga de marido e mulher não se mete a colher”, sendo a violência doméstica e familiar contra a integridade física, moral e psíquica das mulheres assunto unicamente de âmbito privado.

32 Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Membro do Grupo de Pesquisa “Invisibilidade Social e energias emancipatórias em Direitos Humanos”.

Quanto a isso, ressalta-se que esse pensamento foi incorporado pelo ordenamento jurídico brasileiro pois, embora tivesse ratificado à Convenção Belém do Pará, não havia promovido medidas efetivas de enfrentamento e punição às violências perpetradas contra o gênero feminino até que fosse condenado internacionalmente para tal.

Somente após a recriminação internacional frente à Comissão Interamericana de Direitos Humanos no que diz respeito à omissão, tolerância e negligência em relação aos crimes de violência contra a mulher, em especial o notório caso da brasileira Maria da Penha Maia Fernandes, é que o Brasil se viu pressionado a adequar a sua legislação.

Nesse cenário que foi promulgada no dia 7 de agosto de 2006 a Lei n.º 11.340, conhecida popularmente como “Lei Maria da Penha”, que não só visibilizaria como também buscaria coibir e prevenir esse fato absolutamente relevante e recorrente.

Sendo assim, o presente estudo preocupar-se-á em compreender as mudanças existentes no processo de desinvisibilização social da mulher a partir da criação da Lei Maria da Penha.

Para enfrentar essa questão, o presente trabalho aponta, primeiro, o percurso histórico que culminou na invisibilização da mulher, a construção cultural de aspectos masculinos e femininos e os motivos que colaboraram para que essa visão fosse naturalizada e continuasse se perpetuando no cenário social.

Posteriormente, aborda a omissão e negligência brasileira frente à violência doméstica e familiar contra a mulher que ensejou na caracterização desse ato como violador dos direitos humanos e resultou na criação de uma lei específica que garantisse o protagonismo feminino.

Por fim, compara os pressupostos da referida Lei com seus mecanismos diferenciados de proteção e prevenção à violência doméstica e a relação existente entre a vigência da mesma e a efetivação do protagonismo histórico da mulher.

1. O MACHISMO E O PATRIARCADO COMO FONTES DA DISCRIMINAÇÃO FEMININA

É notório que existem diferenças sexuais, naturais entre os corpos feminino e masculino. Entretanto, limitar a distinção entre esses gêneros

apenas à questão física é algo muito simplório, uma vez que a dicotomia entre os dois universos é fruto de um longo processo histórico e social de dominação masculina que inferiorizou e excluiu a mulher, colocando-a em posição desfavorável na hierarquia social.

O referido processo que construiu o estereótipo da mulher como um ser indiferente perante uma sociedade predominantemente masculina ainda tem sido re(produzido), não raro, de forma invisível, como uma espécie de valor inerente a nossa cultura e que afeta nossas concepções de mundo.

A partir da naturalização das diferenças entre a realidade feminina e a masculina, legitimou-se a violência contra a mulher, gerando durante muito tempo a invisibilidade não só de tais atos como também da própria vítima. A estrutura de dominação masculina foi tão incorporada na sociedade que sequer houve consideração dos mesmos como crimes, geralmente sendo apenas um “corretivo”, o que ocasionou a impunidade dos agressores (CORTIZO; GOYNECHE, 2010, p. 103).

Nesse sentido, para compreender a perpetuação desse cenário social que discriminou e colocou a mulher em uma situação de violência, sobretudo a doméstica, é necessário abarcar o entendimento de um dos mais importantes sociólogos do século XX sobre a lógica da dominação masculina passada de geração a geração.

Para Pierre Bourdieu, a violência e, conseqüentemente, a exclusão das mulheres, é imposta na forma de violência simbólica, que é descrita como “violência suave, insensível, invisível às suas próprias vítimas” (BOURDIEU, 2012, p. 7). De acordo com ele, a lógica da prevalência da figura masculina no cenário social se justifica pelo fato de que essa condição é de difícil percepção justamente por adentrar nossa categoria de compreensão do mundo, fazendo parecer o discurso sexista como algo natural.

Em outras palavras, a manutenção do poder masculino é assim assegurada porque se disfarça nas relações sociais, se infiltra em nossos pensamentos e impõe, de forma imperceptível, um padrão de sociedade ideal cuja estrutura feminina é cerceada e oprimida. Por ser simbólica, é incorporada e, durante certo ponto, tida como verdadeira.

Tomando como base essa linha de raciocínio, esclarece Bourdieu que “o poder simbólico não pode se exercer sem a colaboração dos que lhe

são subordinados e que só se subordinam a ele porque o constroem como poder” (BOURDIEU, 2012, p. 52).

Desse modo, a justificativa e a consequente naturalização da dominação pode ser compreendida através do conceito de “habitus”, um dos tripés da teoria bourdieusiana. De acordo com o sociólogo, *habitus* é a capacidade de uma estrutura social ser incorporada pelos indivíduos através de percepções, apreciações e ações. É um sistema que define como o indivíduo perceberá o mundo ao seu redor e como reagirá a ele (BOURDIEU, 2012, p. 33-34).

Em suma, a dominação masculina é incorporada e aceita porque não há uma compreensão consciente de que esse comportamento está sendo repetido, sendo tão encarnado que os agentes dessa relação não o percebem como uma situação arbitrária e sim natural. Evidencia-se que essa estrutura conta com o aparato de instituições específicas como a família, Igreja, escola, Estado e o Direito.

Percebe-se que a naturalização dessa estrutura social conservadora permitiu a difusão e reprodução pela sociedade da desigualdade de gênero, definindo papéis que cada sexo deveria exercer e, não raro, a legitimação do uso da violência.

Sobre essa questão, evidencia Magali Gláucia Favaro de Oliveira (2012, p. 40) que ao homem foi atribuído o papel de varão viril, caracterizado por ser socialmente influente, forte, poderoso e que comandará o lar em que vive, tendo poder sobre todos os seus subordinados, inclusive sobre a própria esposa. Em contrapartida, sobra para a mulher o dever de ser “bela, recatada e do lar”.

Além disso, ainda foram criadas certas “subjetividades” que organizam a vida da mulher, variando de uma cultura para outra, mas sempre as considerando não como iguais e sim como seres inferiores, na medida em que representam o “não homem”. Por isso a esse grupo são atribuídas finalidades de vida específicas como, por exemplo, o de ser uma boa mãe e o de servir sexualmente aos maridos sempre que forem procuradas, independente da própria vontade (OLIVEIRA, 2012, p. 40).

Nessa mesma linha de pensamento, Pierre Bourdieu (2012, p. 63-64) aponta que esse trabalho de socialização, que tende a diminuir e negar direitos as mulheres, criará a imagem do homem como da nobreza, uma classe superior.

Assim, fica evidente que a construção do homem e da sociedade encontra terreno fértil no patriarcado que está umbilicalmente associado a essas questões de gênero. Esse sistema de opressão é uma das formas mais antigas de dominação masculina e se apoia na solidariedade entre os homens que permite “estabelecer e manter o controle sobre as mulheres” (SAFFIOTI, 2004, p. 102).

É importante elucidar que para assegurar o controle, o uso da força na resolução dos conflitos nesse sistema patriarcal era legitimado. Isso porque o homem (o patriarca) era a “cabeça” da família cuja vontade era lei e deveria ser obedecida.

A perpetuação desse sistema familiar colaborou significativamente para o processo de “banalização” da violência contra a mulher, pois não havia a constatação desses atos como crimes e sim como uma “correção” ao comportamento dela, fato que levou, durante muito tempo, a consequente desobrigação dos agressores.

Todavia, esse cenário de submissão e exclusão feminina passou a ganhar visibilidade com os movimentos feministas que questionaram a desigualdade de direitos entre homens e mulheres. Sobre o tema menciona Sonia Alvarez:

[...] Distingue-se dos outros movimentos de mulher por defender os interesses de gênero das mulheres, por questionar os sistemas culturais e políticos construídos a partir dos papéis de gênero historicamente atribuídos às mulheres, pela definição de sua autonomia em relação a outros movimentos, organizações e o Estado e pelo princípio organizativo da horizontalidade, isto é, da não existência de esferas de decisões hierarquizadas (ALVARES, apud MARTINI, 2009, p. 4).

Um marco histórico no capítulo da trajetória dos movimentos feministas foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 que promoveu a construção de uma cidadania digna e universal: visibilizou a mulher como sujeitos de direitos no texto constitucional (MATEUS, 2010).

O princípio da dignidade humana e o da isonomia, abordados na Carta Magna, foram essenciais para então reconhecer a mulher como detentora de

direitos e para a igualdade de gênero. De acordo com Sueli Carneiro, a nova Constituição contemplou cerca de 80% das propostas feministas, mudando radicalmente o status jurídico das mulheres no Brasil uma vez que, dentre outros feitos, destituiu o pátrio poder (CARNEIRO, 2003).

É importante frisar que a Carta Constitucional não só assegurou a igualdade formal, ou seja, que todos são iguais perante a lei, como também se preocupou em reconhecer a igualdade material posto que normas e políticas protetivas são necessárias para se alcançar o equilíbrio e a igualdade de fato.

No tocante a essa igualdade material, que no caso em questão cederá tratamento diferenciado entre homens e mulheres dado a realidade histórica e cultural que colocou a mulher em situação desproporcional, é válido apresentar que, para Boaventura de Sousa Santos, “temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza” (SANTOS, 2008, p. 313).

No entanto, apesar dessa importante conquista no âmbito jurídico, ainda são perceptíveis os resquícios da sociedade patriarcal e machista que por anos excluiu e invisibilizou socialmente as mulheres. Isso acontece porque diante da perda do pátrio poder, muitos homens, quando deparados com a “insubordinação”, não sabem como reagir e descontam sua frustração por meio da violência.

2. A CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: CONVENÇÃO BELÉM DO PARÁ

A cultura de discriminação de gênero é responsável pela distribuição de papéis sociais específicos para homens e mulheres, de modo que historicamente às mulheres foram tratadas como frágeis enquanto os homens eram os dominadores cuja vontade era lei e deveria ser obedecida, sob pena de se impor mediante a força. Esse pensamento foi tão incorporado e reproduzido nas sociedades que, durante muito tempo, sequer havia a promoção de medidas efetivas de enfrentamento e punição às violências perpetradas contra o gênero feminino.

Diante a omissão, a Comissão Interamericana das Mulheres (CIM) foi responsável por elaborar a redação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, com o fulcro de promover um tratamento especial ao tema.

Ressalta-se que, historicamente, embora houvesse outros tratados internacionais voltados para a salvaguarda das mulheres, como por exemplo a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, seu tratamento era muito amplo e lacunoso quanto às medidas específicas para combater a violência doméstica contra a mulher (BANDEIRA; ALMEIDA, 2015).

Nesse cenário, a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), organismo especializado componente do sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA) iniciou um rol de consultas à sociedade civil e Estados – membros com o fulcro de sugerir uma criação normativa que efetivamente combatesse a violência doméstica. Isso ensejou na elaboração urgente de uma convenção que alcançasse o âmbito da violência doméstica no sentido de prevenção, punição e erradicação (BANDEIRA; ALMEIDA, 2015).

Após estudos e consultas à comissão de parlamentares pertinentes, ministérios, agências governamentais, associações profissionais, organizações da sociedade civil (ONGs) e organizações de mulheres e direitos humanos, o projeto de uma nova convenção foi finalmente elaborado e aprovado durante a 6ª Assembleia Extraordinária de Delegadas da CIM em 1994.

A convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção Belém do Pará) foi adotada em 1994 pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), sendo ratificada pelo Brasil em 1995 por meio do Decreto Legislativo n.º 107/1995 e posteriormente promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto n.º 1.973/1996.

Mostrou-se de suma importância a necessidade de se criar um instrumento específico para tratar do assunto com o fim de combater todas as formas de violência contra a mulher de modo que, ao ser adotado pelos Estados – membros, promova mudanças internas quanto à temática.

Com efeito, já em seu preâmbulo, a Convenção Belém do Pará reconhece as necessidades de uma proteção especial aos direitos das mulheres frente às desigualdades historicamente estabelecidas e violência sofrida cotidianamente, configurando um cenário de constante violação à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e à Declaração Universal dos Direitos (BRASIL, 1996).

Sobre o tema, para definir conceitualmente o que é a violência contra a mulher para fins de erradicação, o artigo 1º da respectiva Convenção dispôs que se trata de “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto privada” (BRASIL, 1996).

Dessa forma, a convenção de Belém do Pará, sem dúvida, representou um grande avanço para a compreensão e a visibilização da violência contra a mulher uma vez que, pela primeira vez, tal conduta foi determinada como uma violação aos direitos humanos. Trouxe, portanto, a noção de que a questão foge da esfera privada e alcança a esfera pública, cabendo aos Estados assumirem a responsabilidade e o dever de erradicar e sancionar situações que envolvam esse cenário.

Inclusive, no que diz respeito ao posicionamento dos Estados — membros para concretizar a proteção ao exercício dos direitos das mulheres, o Guia de Aplicação da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar em seu art. 7º determina os deveres estatais imediatos bem como a possibilidade de responsabilidade internacional do Estado frente ao seu descumprimento.

Além disso, destaca-se que o pacto em seu artigo 13 evidencia que, havendo normas protetivas iguais ou mais abrangentes e eficazes na legislação interna dos países, elas é que deverão vigorar. Logo, ainda que as normas da convenção sejam mais limitadas, não poderá o Estado-parte aplicar a regra da convenção para limitar a proteção interna mais ampla, já prevista em seu próprio ordenamento jurídico.

Dessa forma, percebe-se que a convenção do Belém do Pará representou um importante instrumento na história da visibilidade e combate da violência doméstica contra a mulher, especialmente porque determinou que os Estados adotassem mecanismos efetivos para investigar e punir tal conduta. Inclusive, a determinação de normas internas que visassem

à prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher foi um dos instrumentos que inspirou a criação da Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/2006).

2.1 O CASO MARIA DA PENHA E A CONDENAÇÃO DO BRASIL NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A noção de Direitos Humanos sempre fez parte da sociedade e se consolidou por meio de um largo processo histórico de lutas sociais pelo seu reconhecimento. Tem-se que esses direitos são os únicos que se aplicam a todos os grupos e pessoas que desfrutarão de suas garantias sem distinção de qualquer natureza.

Por esse ângulo, os Direitos Humanos são aqueles que temos apenas pelo fato de existirmos e são essenciais para assegurarem um tratamento digno e o respeito ao cidadão. Esse rol de direitos naturais difere-se dos direitos fundamentais uma vez que não se limitam a indivíduos pertencentes a um ordenamento jurídico específico, pois “compõem um núcleo de direitos inalienáveis e inerentes a todo cidadão do planeta, independentemente de sua nacionalidade” (SANTOS, 2012, p. 33).

No entanto, a ideia de que esses direitos intrínsecos à condição humana não se restringem ao domínio estatal é recente e se deu, sobretudo, como resposta às atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial que banalizou a vida humana. Houve o reconhecimento da necessidade de se tutelar os Direitos Humanos internacionalmente com o objetivo de se evitar catástrofes futuras.

Nessa medida, Alberto Silva Santos afirma que

a ruptura perpetrada pelo totalitarismo demonstrou que já não bastava mais enunciar os Direitos Humanos, deveria haver meios para garantir a sua aplicação, a sua eficácia, bem como evitar violações a eles, com o escopo de garantir a dignidade da pessoa humana, ao lado de uma série de iniciativas em várias searas para a implementação, efetivação e garantia dos Direitos Humanos (2012, p. 91).

Com a criação da Organização das Nações Unidas em 1945 bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, ocorre o início ao processo conhecido como Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), por meio da adoção de Tratados Internacionais (TIDH) de alcance global e da criação de sistemas de cunho regional existentes no continente americano, africano e europeu.

Ressalta-se que estes não são excludentes, mas sim complementares visto que asseguram maior efetividade na promoção e proteção desses direitos (ROSATO; CORREIA, 2011, p. 93). No tocante a esses sistemas mundiais de âmbito regional, é importante evidenciar a existência do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos sendo que o Brasil é signatário. Este sistema faz parte da Organização dos Estados Americanos (OEA) que visa assegurar não só um bom relacionamento entre os países membros como também a criação de uma legislação que propicie uma melhor proteção aos direitos essenciais à pessoa humana.

É válido ainda esclarecer que o referido sistema é formado por duas instituições internas: Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão é responsável por elaborar recomendações para que os participantes se comprometam a compatibilizarem seu ordenamento interno a esses direitos, prevenindo eventuais lesões.

Essa Comissão também é responsável por monitorar a situação dos Direitos Humanos nos países membros, recebendo as denúncias referentes à sua violação e, se presentes os requisitos de admissibilidade, emitirá relatório para investigar e punir essas omissões (SANTOS, 2012, p. 110).

Por sua vez, a Corte é o instituto encarregado de monitorar, analisar e julgar os casos em matéria dos direitos supramencionados que envolvam os Estados membros (SANTOS, 2012, p. 94-95).

Essa corte, conforme destaca Fernando G. Jayme,

É o órgão supremo da jurisdição internacional no sistema interamericano, responsável pela interpretação e aplicação das normas da Convenção Americana de Direitos Humanos, em caráter definitivo e irrecorrível. A corte representa a essência do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, que encontra sua

máxima expressão na obrigatoriedade das decisões emanadas deste órgão jurisdicional (2005, p. 82-83).

É importante frisar que o Brasil, por ser signatário desse sistema, deve buscar adequar sua legislação interna às diretrizes estabelecidas nos acordos internacionais, tendo o dever e a responsabilidade de proteger os Direitos Humanos de todos os seus cidadãos.

Diante da violação aos Direitos Humanos, foram estabelecidas medidas coercitivas para assegurar que o Estado-membro cumpra com suas obrigações, efetivando as garantias básicas da população por meio de mecanismos de proteção:

A sentença proferida pela Corte Interamericana determinará que se assegure à vítima o gozo de seu direito ou liberdade violados, determinando, em sendo o caso, a reparação dos danos, bem como o pagamento de indenização justa em favor da parte lesada, consoante disposto no parágrafo primeiro do artigo 63 da Convenção Americana de Direitos Humanos (SANTOS, 2012, p. 126).

Essa responsabilização é necessária visto que, infelizmente, ainda que os países escolham garantir tais direitos e positivá-los em sua legislação interna, a mera postulação não é suficiente para assegurar a extensão desses direitos a todas as pessoas sujeitas a esse ordenamento jurídico, o que gera sua grave violação.

Quanto a isso, por mais que o Brasil seja signatário da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Doméstica - conhecida como Convenção do Belém do Pará - desde 1995, não reagiu adequadamente ante a essa violência, sendo omissa quanto a medidas efetivas necessárias para processar e punir o agressor. Exemplo disso é o caso da brasileira Maria da Penha Maia Fernandes.

A farmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes tornou-se uma das tantas vítimas de violência doméstica desse país (DIAS, 2007, p. 13). Foi casada com o economista e professor universitário Marco Antônio Herredia Viveiros, e, durante a relação, foi constantemente agredida pelo homem com quem escolheu compartilhar a vida.

No ano de 1983, na cidade de Fortaleza – Ceará, seu marido, além de espancá-la, tentou matá-la por duas vezes. Na primeira tentativa, no dia 29 de maio do ano em questão, deu-lhe um tiro de arma de fogo enquanto ela dormia, atingindo sua coluna e deixando-a paraplégica. Alegou a polícia que havia ocorrido um suposto assalto dentro da residência.

Esse ato foi premeditado dado que, semanas antes, tentou convencer a companheira a celebrar um seguro de vida, do qual ele seria o beneficiário. Além disso, cinco dias antes da agressão, obrigou a mesma a assinar o documento de venda do seu carro (CUNHA; PINTO, 2011, p. 23).

No entanto, as agressões não pararam por aí. Maria da Penha, pouco depois de voltar para casa após a internação em um hospital e ainda no período de recuperação, sofreu novo ataque do marido. Este sabotou seu chuveiro com o intuito de eletrocutá-la enquanto tomasse banho. Assim, ficou claro o motivo pelo qual o parceiro, há algum tempo, utilizava o banheiro das filhas (CUNHA; PINTO, 2011, p. 23).

Após todos os danos causados a ela, Maria da Penha decidiu se separar e denunciar seu marido e agressor. As investigações começaram em junho de 1983, mas a condenação só aconteceu em 1991. Além de ter recorrido em liberdade durante todo o processo, só veio a ser preso em 2002, pouco antes de o crime prescrever. Isso demonstra a morosidade da justiça brasileira e a falta de compromisso no combate à violência doméstica.

Diante desse cenário de impunidade, publicou o livro “Sobrevivi... posso contar”, uma autobiografia que relatava as agressões sofridas durante anos por ela e pelas filhas. A repercussão da obra foi tamanha que cumpriu o importante papel de denunciar o Brasil por negligenciar o seu caso. O país sofreu fortes acusações no âmbito internacional no que diz respeito à proteção dos Direitos Humanos e dos direitos das mulheres.

Isso se deu visto que a própria Maria da Penha se encarregou, juntamente com o Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), de apresentar denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão competente dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA), alegando que o país, de forma omissa, tolerava e permitia situações de violência doméstica (OLIVEIRA, 2012, p. 18).

O relatório final da Corte Interamericana de Direitos Humanos responsabilizou o país em 2001 por negligência, descaso e ineficiência em assegurar os direitos tutelados nas Convenções e Tratados Internacionais assinados e ratificados. Sobre a questão, afirma Maria Berenice dias:

O relatório da OEA, além de impor o pagamento de indenização no valor de 20 mil dólares em favor de Maria da Penha, responsabilizou o Estado brasileiro por negligência e omissão em relação à violência doméstica, recomendando a adoção de várias medidas, dentre elas “simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual” (DIAS, 2007, p. 14).

É exatamente em face dessa pressão sofrida internacionalmente que o Brasil se vê obrigado a alterar a legislação nacional, oferecendo medidas assistências e preventivas, protegendo a mulher vítima de violência doméstica e punindo seu agressor.

Dessa forma, é publicada a Lei de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Lei n.º 11.340/2006), conhecida simbolicamente como “Lei Maria da Penha”, embora em seu texto não seja feita qualquer alusão a tal denominação (CUNHA; PINTO, 2007, p. 23).

A Lei atua não apenas de forma punitiva, mas também vigora com o intuito de coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, resquício de uma sociedade historicamente patriarcal. Além disso, age assegurando uma rede de proteção a todas essas mulheres, garantindo não só a integridade física como psíquica, sexual, moral e patrimonial.

3. MECANISMOS DE PROTEÇÃO PREVISTOS NA LEI MARIA DA PENHA E SEU POTENCIAL DE DESINVISIBILIZAÇÃO

A criação de uma legislação específica para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher representou grandes mudanças no cenário jurídico brasileiro, sobretudo quanto ao reconhecimento social do sexo feminino como sujeito de direitos, uma vez que identificou a conjuntura histórico-social de desigualdades e desvantagens em que essas se encontravam e promoveu um campo de fala.

É válido evidenciar que a lei em questão tem uma preocupação terminológica, uma vez que “não rotula a mulher que está em situação de violência doméstica como vítima, até mesmo para não revitimizá-la” (CAMBI; DENORA, 2016, p. 237). Refere-se, portanto, às “mulheres em situação de violência doméstica” (artigo 1º e 4º da Lei n.º 11.340/2006), como forma de assegurar a sua autonomia.

A proteção à mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretriz maior a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. (BRASIL, 2006).

Essa atuação conjunta é necessária posto que a interferência estatal frente à situação de vulnerabilidade da mulher é de extrema urgência, sendo também imprescindível para se evitar a reiteração da conduta. Isso tendo em vista que a “repressão criminal não é suficiente para prevenir um conjunto de atos e manifestações culturais refletidoras de dominação” (CAMBI; DENORA, 2016, p. 239).

Então, para assegurar que a proteção à mulher seja mais eficiente, a lei estabeleceu a forma como deve a autoridade policial se portar ante o recebimento da denúncia e determinou, em seu artigo 12, que essa autoridade deve adotar, de imediato, as medidas legais cabíveis para resguardar a vida e a dignidade da requerente. Dentre essas providências, destaca-se o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para remeter expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência.

Além disso, estabeleceu também como direito o atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado por servidores previamente capacitados, preferencialmente do sexo feminino de forma a deixar a mulher em uma situação mais confortável.

Isso foi necessário para corrigir as consequências de uma realidade de violência contra a mulher que foi agravada pela ausência de uma legislação própria, e pelo despreparado e falta de aptidão dos profissionais responsáveis frente à necessidade de delicadeza e zelo para tratar do assunto e das vítimas.

Quanto a isso, Maria Berenice Dias evidencia que o descaso com o tratamento prestado à mulher vítima de agressão no âmbito doméstico e familiar que ousava denunciar seu agressor foi potencializado com a vigência da Lei dos Juizados especiais, pois

A autoridade policial se limitava a lavrar termo circunstanciado e encaminhá-lo a juízo. Não bastasse o fato de a audiência preliminar ser designada, em média, para depois de 3 meses, também a vítima acabava sendo pressionada, pelo conciliador, pelo juiz e pelo promotor a aceitar acordos e desistir de representar. Com isso o agressor livrava-se ileso, sem antecedentes, pois restava extinta a punibilidade. De um modo geral, no máximo pagava uma cesta básica. Portanto, era barato bater na mulher, uma vez que nada lhe acontecia. Por isso os números de violência doméstica chegaram aonde chegaram (DIAS, 2007, p. 127).

Agora a proteção assegurada pela vítima é julgada nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher — JVD FM, que retirou a competência do âmbito dos Juizados Especiais Criminais — JECRIM, voltados para os crimes tidos como de menor potencial ofensivo.

Destaca-se que esse juizado, de acordo com o artigo 14, terá competência tanto cível quanto criminal e será responsável pelo julgamento de todas as causas oriundas de violência doméstica. Isso foi um notável avanço posto que centralizou em apenas um procedimento judicial todos os suportes necessários à proteção e defesa da mulher, como, por exemplo, o estabelecimento de uma rede de profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.

No entanto, embora a criação desse Juizado seja de suma importância, o legislador limitou-se a facultar a sua criação, não impondo a implantação nem tampouco definindo o prazo para tal. Para a plena eficácia dos propósitos da lei, “o ideal seria que cada comarca contasse ao menos com um JVD FM. Se não um único, ao menos de forma cumulativa com outra vara” (DIAS, 2007, p. 134).

Assim, enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as compe-

tências cível e criminal para conhecer e julgar essas causas, garantindo-se o direito a preferência (BRASIL, 2006).

Cabe ainda mencionar a inovação das medidas protetivas de urgência que são procedimentos dados pelo Poder Judiciário a fim de garantir desde o início da denúncia a integridade física e psicológica da mulher que tenha sofrido violência doméstica. Por serem de urgência, possuem um caráter diferenciado dentro da lei. Exemplo disso é a diferenciação das medidas que obrigam o agressor (artigo 22) das que beneficiam a ofendida (artigo 23 e 24).

Tais medidas, de acordo com o artigo 19 da Lei supramencionada, poderão ser concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da própria ofendida e, por terem caráter provisório, poderão ser revogadas ou substituídas a qualquer tempo por outras que sejam mais adequadas e eficientes para o caso.

No tocante as medidas protetivas destinadas ao agressor, tem-se que são determinações restritivas ou suspensivas do direito dos agressores, visando sempre a proteção da ofendida e devem ser cumpridas a risca, sob risco de ser decretada prisão preventiva. A título de melhor esclarecimento essa restrição seria desarmar quem faz uso de arma de fogo com o intuito de evitar uma tragédia maior.

Em relação às diligências destinadas à ofendida, tem-se, consoante o artigo 22, o encaminhamento da vítima e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou atendimento, o afastamento do agressor do domicílio comum e a possibilidade da ofendida e seus dependentes serem reconduzidos ao lar, além do afastamento de corpos de modo a garantir o fim da violência.

Por fim, as medidas protetivas de urgência não se restringem ao rol elencado no texto legal dado que este é meramente exemplificativo, cabendo ao magistrado analisar qual medida melhor se adequa às necessidades sociais do caso, devendo a providência ser comunicada ao Ministério Público (artigo 22, § 1º, Lei n.º 11.340/2006).

Em suma, embora a lei tenha dado visibilidade ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher e colaborado para o empoderamento delas ao buscar equilibrar a sua força na sociedade, esta não deve se limitar apenas ao âmbito repressivo, posto que se faz extremamente

necessário investir na educação e conscientização social de modo a desconstruir a tradição cultural voltada para o sexo masculino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, as mulheres passaram por um longo período do esquecimento, sendo excluídas de participação e reconhecimento não só nos campos sociais e políticos como também no próprio âmbito jurídico. Isso porque o Estado, influenciado pela visão androcêntrica que reforçou a hierarquia social, legitimou o abismo entre ambas as realidades.

Esse palco social dramático marcado predominantemente pela figura do homem dominador e da mulher sequer considerada como cidadã encontrou terreno fértil no patriarcado, sistema que legitimou a violência doméstica e familiar contra a mulher, uma vez que não havia a visão de que tal ato era um crime, mas sim um “corretivo” utilizado frente a insubordinações.

Embora com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o ordenamento jurídico brasileiro tenha afastado os diplomas legislativos que sustentavam a marginalização jurídica da mulher, sobretudo com a enunciação legal do princípio da isonomia que reconheceu a mulher como detentora de direitos, essa afirmação não foi suficiente para impedir que ainda permanecesse em posição de desvantagem.

Pois, mesmo que esse sistema não seja mais dominante na sociedade brasileira, ainda é possível perceber a cultivação desse pensamento, sobretudo por se tratar de um fato cultural de difícil percepção que adentra nossa categoria de compreensão do mundo e faz parecer essa realidade como algo natural.

Nesse cenário, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção Belém do Pará) nasceu da urgência em haver uma legislação específica que regulamentasse e combatesse a violência contra a mulher no âmbito internacional, delimitando-se uma série de proteções e mecanismos para responsabilização.

Todavia, ao mesmo tempo em que foi ratificada a Convenção Belém do Pará pelo Brasil, o país já havia sido denunciado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos por negligenciar o caso de vio-

lência doméstica sofrido pela senhora Maria da Penha Maia Fernandes, que ainda padecia de julgamento, 15 anos após os fatos terem sido levados à Justiça.

Logo, foi necessária a criação da Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/2006) voltada exclusivamente para o sexo feminino de modo a assegurar, por meio de discriminações positivas, a igualdade efetiva e a proteção do gênero que não mais está desamparado, uma vez que agora se exige um posicionamento estatal.

No entanto, apesar dessa importante conquista no âmbito jurídico, posto que se proporcionou o enfrentamento das diversas formas de violência doméstica e familiar contra a mulher e promoveu um espaço de fala para a luta feminina, está ainda longe de acabar. A sociedade ainda continua estagnada no ideal patriarcal e, para romper o ciclo da violência na prática, não basta somente a promulgação da lei, mas uma conscientização social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. **Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha**. Revista de Estudos Feministas. Florianópolis, v. 23, n.º 2, mai/ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/wYW-JZYYQrcvnxVjx6q88M6f/?lang=pt#aff1>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a Mulher. Brasília, 1996, p. 1. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1973.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- CAMBI, Eduardo; DENORA, Emmanuela Magro. Lei Maria da Penha: Tutela diferenciada dos direitos das mulheres em situação de violên-

cia doméstica e familiar. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 133, p. 219-255, jul. 2017.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estud. av.** São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-133, dezembro de 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103401420030003000008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 mar. 2022.

CORTIZO, María del Carmen; GOYENECHÉ, Priscila Larratea. Judicialização do privado e violência contra a mulher. **Revista Kátálysis**, Florianópolis, vol. 13, n. 1, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/12>. Acesso em: 03 mar. 2022.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Violência Doméstica: Lei Maria da Penha comentada artigo por artigo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça: A efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

JAYME, Fernando G. **Direitos Humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

MARTINI, Thiara. **A lei Maria da Penha e as medidas de proteção à mulher**. 2009. 66 f. Monografia- Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2009. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/thiara%20martini.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MATEUS, Elizabeth do Nascimento. A Lei Maria da Penha e os direitos humanos da mulher no contexto internacional. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 79, ago 2010. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8243. Acesso em: 10 mar. 2022.

OLIVEIRA, Magali Gláucia de. **Usurpação estatal da autonomia da mulher e/ou efetivação do direito fundamental à igualdade de**

gêneros? Um estudo Bourdieusiano das modificações feitas à Lei Maria da Penha pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4424. 2012. 131 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2012.

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. “Caso Damiano Ximenes Lopes: Mudanças e Desafios após a Primeira Condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”. In: **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n.º 15, p. 93 – 113, dez. 2011.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Brasil, 2004.

SANTOS, Alberto Silva. **A internacionalização dos direitos humanos e o sistema interamericano de proteção**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**. Para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2008.

DIREITO INTERNACIONAL DO TRABALHO PRA QUÊ? UMA ANÁLISE ACERCA DA INCONVENCIONALIDADE DA REFORMA TRABALHISTA À LUZ DA CONVENÇÃO N.º 144 DA OIT.

*Jose Airton Carneiro Junior*³³

INTRODUÇÃO

A Lei n.º 13.467/2017 (BRASIL, 2017), vulgo “Reforma Trabalhista”, teve por escopo modernizar as relações de trabalho no Brasil, buscando “civilizar” o Direito do Trabalho. Tal instrumento normativo gerou uma reviravolta no microssistema trabalhista, visto que foram inseridos na Consolidação das Leis do Trabalho artigos que afrontam súmulas, orientações jurisprudenciais e princípios basilares não só deste ramo jurídico, mas também da constituição, representando uma cisão no histórico da maneira como empregador e empregado são tratados por este microssistema, ainda que algumas novidades tenham sido vistas com bons olhos, por ir contra aos princípios do constitucionalismo social e ao objetivo mor da república que é a promoção de uma sociedade, justa e igualitária e que

33 Advogado, especialista em Direito Político pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS), Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do estado do Pará (CESUPA).

promove a concretização de outros direitos por meio de instrumentos emancipatórios.

Ao analisar o aspecto procedimental da reforma, a alteração legislativa fere o princípio democrático da participação, pelo fato de os trabalhadores e as entidades de classe não terem sido consultadas, como dispõe a Convenção n.º 144 da OIT (BRASIL, 1989). É inegável que a reforma ensejou inúmeras supressões e reduções de direitos, afrontando o princípio constitucional da vedação do retrocesso social, além de contrariar o conteúdo disposto na CLT, na Constituição e nas convenções da OIT ratificadas pelo Brasil e em outros tratados como o Protocolo de San Salvador, que integram materialmente o texto constitucional devido à sua supralegalidade.

Por isso, o presente artigo busca refletir sobre a compatibilidade da Reforma trabalhista de 2017 com os aspectos procedimentais democráticos previstos pela Convenção 144 da OIT e com os valores sociais da Constituição de 1988. Sob essa perspectiva, a pesquisa parte do seguinte problema: É possível convalidar uma reforma trabalhista duplamente antidemocrática? A partir dessa problemática, traremos como hipótese: A reforma trabalhista de 2017 é antidemocrática por ferir duplamente os aspectos procedimentais previstos na Convenção 144 da OIT e os princípios da Constituição de 1988. Para o desenvolvimento deste estudo, o qual será teórico e de cunho exploratório, utilizar-se-á o método dedutivo unido ao conceito de desdemocratização de Charles Tilly.

1. A REFORMA TRABALHISTA E SEUS ASPECTOS MATERIAIS: A PREVALÊNCIA DO NEGOCIADO COMO MÉTODO DE COISIFICAÇÃO

O Direito do Trabalho é mais do que o ramo do direito privado que regulamenta a relação entre empregados e empregadores, é também a administração do trabalho vivo em uma sociedade na qual o único bem monetizável possuído pelo homem é sua força de trabalho. O Direito como um todo possui uma função antropológica que, segundo Supiot (2007, p.209), serve enquanto “técnica de normatização dos comportamentos”, a fim de “obter dos seres humanos um comportamento espontaneamente conforme com as necessidades da ordem estabelecida”.

Na seara trabalhista, além de ter função civilizatória, tem por escopo garantir a vida longa do trabalhador em um mundo em que o tempo é fugaz além de regular concorrência, sendo limitador da autonomia própria, visando coibir práticas de *dumping* entre os trabalhadores, visto que se um deles renuncia a seus direitos, torna-se mais competitivo que os outros, sendo esta, uma função intrínseca da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Constituição de 1988, no art.1º, IV, (BRASIL, 1988) dispõe que um dos fundamentos da república são os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa, sendo traduzidos na Ordem Econômica da Constituição, que dispõe que o Estado deve buscar o melhor possível para o povo, além de ter como norte, consoante seu art. 3º, em seu inciso I, (BRASIL, 1988) uma sociedade justa e a redução das desigualdades sociais, possuindo, um sério compromisso com a efetivação dos direitos humanos de segunda geração, devendo a garantia efetiva destes sempre preceder à ordem econômica.

A Consolidação das Leis do Trabalho é considerada ultrapassada pelos empresários, por considerarem o trabalhador superprotegido, pois a norma estatal os confere direitos em excesso. A nova ordem jurídica trabalhista altera isso, mitigando o princípio da condição mais benéfica ao trabalhador ao exaltar a autonomia entre as partes.

A pujante crise político econômica e o alto nível da taxa de desemprego criaram um cenário perfeito para incutir na mente dos cidadãos que flexibilizar regras e princípios são a solução para salvar a economia e os empregos, fazendo com que o trabalhador tenha de escolher entre ter um emprego ou ter direitos, pois de acordo com Dallegrave Neto (2006, p.6 apud SOUZA IN FELICIANO; TREVISIO; FONTES, 2017, p.177) a iniciativa legislativa tem como aparente motivação o retorno do chamado do Estado Mínimo, reprimido de iniciativas para compensar desigualdades econômicas e ativo para desregulamentar a relação capital-trabalho. Pretende-se superar as experiências de constitucionalizados Estados de Bem-Estar Social e passar ao Estado Neoliberal. Para isso, passa-se a defender o inverso: a desuniversalização dos direitos trabalhistas e a mitigação abrupta do princípio da proteção ao empregado.

O empregado, antes considerado presumidamente hipossuficiente, agora é dividido com base no art. 611-A da CLT (BRASIL, 2017) em

duas categorias: os hipossuficientes, definidos no art. 444 do mesmo diploma legal como aqueles portadores de diploma de nível superior e/ou que recebem duas vezes ou mais o teto remuneratório da previdência social e os hipossuficientes, sendo aqueles que necessitam ser tutelados pela lei. A Constituição republicana em seu art. 7º, XXVI, (BRASIL, 1988) reconhece os acordos e convenções coletivas de trabalho, respeitados os princípios constitucionais, do Direito do Trabalho e as normas do Código Trabalhista, se o arranjo for mais benéfico.

Todavia, com a reforma, tais negociações passam a se sobrepor sobre a CLT, sendo essas nem sempre benéficas ao trabalhador. No entanto, ao incentivar a utilização de acordos e convenções coletivas e conferi-las status superior ao da lei, busca-se uma espécie de fuga da própria legislação a qual se respalda na autonomia da vontade entre as partes, visto que o empregador é livre para contratar quem quiser e o trabalhador livre para aceitar ou não a proposta de trabalho.

O que ocorre na verdade é a implantação dos valores e princípios do Direito Civil, dentro do Direito do Trabalho, principalmente no que tange ao trabalhador hipossuficiente o qual pelo simples fato de possuir ensino superior e ganhar duas vezes o teto da previdência teria plenas condições de decidir o que é melhor para si e negociar diretamente com seu empregador as suas condições de trabalho sem que esse precise arcar com os eventuais “entraves” dispostos pela Lei Trabalhista.

No entanto, a alteração legislativa ao permitir essa faculdade, olvida-se de dois pontos fulcrais em Direito Civil, o primeiro sendo o fato de que um dos pressupostos para contratar é a igualdade jurídica entre as partes, traduzido no princípio da isonomia e o segundo, o objeto dos negócios jurídicos e relações jurídicas estabelecido entre as partes. Mesmo sob o argumento de que as relações de trabalho evoluíram, é inconcebível falar em *pacta sunt servanda* no Direito do Trabalho, pois para tal, seria necessário que ambas as partes estivessem em condição de igualdade, o que não ocorre no âmbito trabalhista dado que a subordinação, tanto hierárquica quanto jurídica e econômica, é uma característica inerente da relação de emprego, visto que para Melhado (IN FELICIANO; TREVISI; FONTES, 2017, p. 97) o trabalhador hipossuficiente, que extrai do emprego a subsistência material e intelectual dele próprio e de sua família, tenderá

sempre à servidão voluntária, aceitando imposições do capital, quaisquer que sejam elas, para preservar o principal, que é o próprio trabalho. A relação de emprego perfaz-se, com efeito, por um simulacro de ajuste de vontades: é mero contrato de adesão.

Ademais, ressalte-se que o tipo de “contrato” trazido pela reforma mais se assemelha a um contrato de adesão do que um contrato *stritu senso*, visto que na ordem sociedade liberal, os contratos são substituídos por termos de uso, e nessa lógica, se o trabalhador não estiver satisfeito com as condições impostas pelo empregador, ele é substituível, ao contrário da *pacta sunt servanda*, na qual as cláusulas são discutidas e vinculantes entre as partes. Nesse sentido, Melhado (IN FELICIANO; TREVISIO; FONTES, 2017, p. 96-97) aponta que as condições contratuais fixadas quando da admissão do trabalhador serão sempre um pacote unilateral imposto pelo capital. Com ou sem alguma proteção ao emprego, na forma do art. 7º, I, da Constituição, a relação jurídica será sempre aperfeiçoada por um contrato de adesão, no sentido de que suas cláusulas não decorrerão de diálogo real entre os contratantes, senão de condições previamente fixadas pelo tomador de serviços. Ao empregado restará sempre a liberdade de aceitar essas condições contratuais ou optar pelo desemprego. Será sempre a *lex inter partes* e o *pacta sunt servanda* ou a alternativa de se levantar de seu leito de desemprego no dia seguinte para bater perna na rua ou na internet em busca de um lugar que os economistas chamam posto de trabalho e, para ele, é apenas condição de dignidade.

Além disso, deve-se mencionar a falta de autonomia negocial, da qual não é dotado o trabalhador, justamente pelo fato de não gozar de igualdade perante o empregador e pelo fato de este não poder discutir as cláusulas de seu contrato de trabalho, pois não tem como fazer frente ao poder econômico, ou seja, o empregado aceita determinadas condições não porque quer, mas sim porque precisa satisfazer suas necessidades imediatas. Para Souza (IN FELICIANO; TREVISIO; FONTES, 2017, p.179), o fundamento de qualquer negociação é paridade de armas e isso vale para tudo na vida. No capitalismo, o poder de fogo é medido pelo dinheiro e não é segredo que trabalhadores têm menos que empresários, inclusive suas entidades representativas. É verdade que em períodos de pleno emprego, de crescimento da economia, esse poder de fogo tende a ficar um pouco me-

nos desequilibrado. Se não há poder de negociar de igual para igual, pelo menos passa a ser possível extrair algum tipo de benefício. Mas, em épocas de desemprego e recessão, autonomia negocial é pura e simplesmente o meio mais rápido de diminuir salário, aumentar jornada e reduzir condições de higiene no meio ambiente laboral. Tudo como forma de reduzir custos e aumentar lucratividade.

A Declaração de Filadelfia de 1944, ratificada através de seu instrumento de emenda pelo Brasil por intermédio do Decreto n.º 25.696 de 1948, (BRASIL, 1948) foi um grande marco à época, justamente pelo fato de definir enquanto um dos princípios da OIT a premissa de que o trabalho é não uma mercadoria. Por isso, as relações de trabalho jamais poderiam ser tuteladas mediante contrato nos moldes do Direito Civil, pois esse não possui instrumentos para lidar com essas situações posto que o objeto deste ramo do Direito é a coisa e, por mais que em uma sociedade na qual o único bem comercializável do ser humano é a sua força de trabalho, a qual serve para satisfazer as necessidades imediatas, a pessoa que o realiza não é um objeto, por isso, a regulação dessa circunstância por um ramo específico do Direito, o qual é o trabalhista.

A Reforma Trabalhista brasileira foi inspirada naquela realizada por Pinochet durante a ditadura chilena, a qual teve por lema modernizar as relações trabalhistas e se adequar à nova era econômica. Ao mitigar direitos sociais a fim de satisfazer o poder econômico, o Chile herdou um enorme passivo social com sindicatos enfraquecidos, flexibilização da jornada de trabalho, salarial, funcional e indenizatória, sobreposição do acordado sobre o legislado e dentre outras mudanças que restringiram a voz do trabalhador legitimando o capital enquanto poder soberano das relações de trabalho.

Segundo Arellano e Gamonal (2017, p. 556-559), nas últimas duas décadas e meia, os atores políticos chilenos não chegaram a um acordo global para reformar o sistema trabalhista e previdenciário que protege o trabalhador e equilibra o sistema neoliberal de relações trabalhistas vigente, dado que existe uma situação paradoxal no Chile. Além disso, os juízes em suas sentenças costumam decidir em favor do trabalhador, ao interpretar as dúvidas que emanam da legislação em seu favor, em consonância com o princípio da proteção ao trabalhador. No Chile, a flexibilização

tem sido unilateral, ou seja, beneficiou apenas os empregadores, e tem sido incondicional, no entendimento de que o benefício para os trabalhadores não é apreciável, exceto por maior precariedade. Ao exposto, deve-se acrescentar que no Chile nem a saúde nem a educação são gratuitas.

A reforma trabalhista brasileira não pode somente ser analisada sob o ângulo do retrocesso social por ela causada. A fim de entender essa situação na totalidade, é necessário compreender que um dos fundamentos das democracias modernas é o direito à participação, direito este, consagrado na Constituição da República (BRASIL, 1988), no parágrafo único do artigo 1º dispõe que todo poder emana do povo, sendo um de seus fundamentos a cidadania.

Deve-se ter em mente que o Direito do Trabalho é produto não de uma democracia liberal, mas sim de uma democracia contemporânea forte a qual possui em seus objetivos a promoção dos direitos sociais, pautados pela justiça social, enquanto direitos fundamentais, visto que as revoluções liberais trouxeram somente a burguesia para o mundo dos direitos e não os trabalhadores, devendo o Estado intervir para corrigir desigualdades geradas pelo poder econômico. Ao não oportunizar a participação efetiva dos trabalhadores na confecção do texto da reforma, o Estado brasileiro está fadado a repetir o mesmo erro do Governo chileno, tendo, conseqüentemente, o mesmo destino no futuro.

2. DA VIOLAÇÃO DA CONVENÇÃO Nº 144 DA OIT PELA NÃO VINCULAÇÃO DA VONTADE, DESDEMOCRATIZAÇÃO E A FALHA ESTATAL NO PAPEL DE MEDIADOR

Muito se abordam os aspectos materiais da reforma, como o retrocesso social, o mínimo existencial, a inaplicabilidade do Princípio da *Pacta Sunt Servanda* no contexto brasileiro, mas muito pouco ou nada se discute acerca dos aspectos procedimentais de nossa democracia representativa, bem como a inconveniência de tal alteração legislativa aos compromissos internacionais adotados pelo Brasil.

É pacífico na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do RE nº 466.343-1/SP (BRASIL, 2009), o status normativo das

Convenções ratificadas da OIT, as quais, são normas supralegais devido não terem sido aprovadas conforme os critérios estabelecidos pela Emenda Constitucional n° 45 de 2004 (BRASIL, 2004). Contudo, as Convenções da OIT são muitas vezes ignoradas pelo Judiciário, dado o velho costume de valorização da soberania a qualquer custo, por isso Cordeiro (IN FRANCO FILHO, 2016, p.25) aponta que até julho de 2015 o Brasil havia ratificado 98 convenções internacionais do trabalho, das quais oitenta estão em pleno vigor. Como se sabe, a OIT divide suas convenções por temas: fundamentais, prioritários e técnicos; dos oito temas fundamentais, o Brasil já ratificou sete convenções. Sabe-se também, ademais, que todos os Tribunais Regionais do Trabalho aplicam as convenções da OIT, bem assim, evidentemente, o Tribunal Superior do Trabalho. Numa pesquisa simples na rede mundial de computadores é possível ter acesso à jurisprudência completa desses 25 Tribunais Regionais, cujo resultado é intrigante: poucas convenções são utilizadas na prática; algumas sequer são imaginadas pelos julgadores.

Contudo, considerando o escopo deste artigo, interessa-nos a Convenção n.º 144 da OIT ratificada pelo Decreto Legislativo n.º 6 de 01/06/1989 (BRASIL, 1989), a qual em seu artigo 2.º dispõe que os Estados que ratifiquem a referida convenção se comprometem a promover consultas efetivas, entre os representantes do Governo, da patronal e dos trabalhadores, ao que tange aos assuntos relacionados às atividades normativas da OIT.

Para tanto, antes de adentrar no mérito da violação da convenção, faz-se mister compreender o conceito de desdemocratização preconizado na Teoria democrática de Tilly, o qual, parte de uma análise da história das democracias contemporâneas, investigando as Redes de Confiança que se estabelecem em processos democráticos. Para tal, examina o processo de democratização a partir de critérios como a situação política de cada país, a qualidade de vida, bem como a explicação dos processos de democratização e desdemocratização.

Para Tilly (2013), democracia não é um conceito estanque e menos ainda uma moldura fechada. Para tanto, o autor defende que o regime deve ser orientado por processos, nos quais devem-se levar em consideração a relação política do Estado para com seus cidadãos, a cidadania e

o processo de participação dos cidadãos por meio de consultas amplas, protegidas, frequentes e vinculantes. A junção desses fatores definiria o grau de democracia de um país, ou seja, quanto mais um Estado promove consultas amplas, protegidas e que vinculem a vontade de seus cidadãos, mais democrático considerasse um regime, sendo este o processo de democratização.

Para realizar isso, é necessário que o governo tenha algo que Tilly denomina de capacidade estatal o que seria justamente a capacidade do Estado em supervisionar o processo decisório democrático e executar seus resultados, ao falhar nessa missão, o Estado além de tornar a vontade popular menos vinculante, acentua desigualdades entre grupos sociais. Por isso, a capacidade do estado é um fator essencial ao estímulo da democracia, porque “a integração das redes de confiança, o insulamento das arenas decisórias das desigualdades categóricas e as transformações do poder não-estatal” assim sendo “produzem entre os cidadãos e o Estado as relações amplas, igualitárias, vinculantes, e protegidas que constituem a democracia” (TILLY, 2013, p.110).

Noutro giro, a desdemocratização seria o enfraquecimento da integração das Redes de Confiança estabelecida entre os cidadãos, a diminuição de políticas públicas que mitigam desigualdades entre grupos sociais, as quais o autor denomina de desigualdades categóricas, bem como o enfraquecimento de centros de poder autônomos. À luz do pensamento de Tilly, a reforma trabalhista pode ser considerada desdemocratizante, pois segundo o autor, desdemocratização e democratização são processos políticos contínuos nos quais é necessário considerar, três dimensões que modificam as relações quando se trata da interação Estado-indivíduo, os quais são: redes de confiança interpessoais, desigualdades categóricas e centros de poder autônomo.

Por desigualdades categóricas, entende-se que são aquelas decorrentes da própria sociedade, que se dão por fatores históricos ou estruturais gerando por vezes estigmas em certos grupos sociais, cabendo ao Estado mitigá-las por meio de políticas públicas. Já os centros de poder autônomo ou “clusters”, compõem estruturas que exercem dominação fora das relações cidadão – Estado possuindo a capacidade de retirar bens da sociedade por meios coercivos próprios, agindo de maneira prejudicial junto aos

processos políticos públicos. Já as redes de confiança são aquelas “constituídas principalmente por laços fortes, dentro dos quais as pessoas depositam recursos e empreendimentos valiosos [...]”. (TILLY, 2013, p.94), as quais possam confiar já que lhe transmitem uma ideia de segurança.

As redes de confiança estão intrinsecamente relacionadas com a ideia de estabilidade das relações sociais, pois traduzem as aspirações e demandas sociais, já que: “governam a possibilidade de consenso contingente e, portanto, a efetiva tradução da vontade coletiva do cidadão em ações por parte do Estado”. (TILLY, 2013, p.107) . Em uma democracia, as redes integram-se aos processos políticos, resultando na proteção estatal da sociedade e de suas demandas, sendo considerados os seus diversos setores, e, se isso não ocorre, além da quebra de confiança no Estado, diminui-se a qualidade do regime.

No entanto, a fim de lograr uma democracia forte, não é necessário apenas que se reduzam as desigualdades categóricas e fortaleça-se as redes de confiança, mas também a influência dos centros autônomos de poder na vida pública. Segundo Tilly (2013, p.153), existem três processos para tal, os quais são: ampliar a participação política, equalizar o acesso à recursos políticos e oportunidades não estatais e inibir o poder coercitivo desses centros.

Com isso, apesar de que o governo tenha dito que os entes tripartidites foram consultados, não houve materialmente uma consulta prévia e ampla das entidades de classe, se houve, ocorreu somente com a classe empresária, pois “as profundas alterações legislativas introduzidas pela chamada reforma trabalhista atendem exclusivamente aos interesses empresariais e financeiros, contribuindo, sobremaneira, para a desconstrução da própria natureza tutelar do direito laboral” (VILLELA IN AIDAR; RENZETTI; DE LUCA, 2017, p. 32) .

Em junho de 2017, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), juntamente com a União Geral dos Trabalhadores (UGT), a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), a Força Sindical (FS), a Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) e a Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB) e outros órgãos governamentais como o Ministério público do Trabalho, (MPT), e a Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA) justamente por não terem tido a oportunidade

de opinar sobre a alteração legislativa, os dois últimos por defenderem a inconstitucionalidade da reforma, formularam perguntas à OIT a fim de saber se a reforma trabalhista brasileira afronta a Convenção n.º 144 (BRASIL, 1989) pela falta de consulta dos entes tripartidites, pois ainda durante a 106ª Conferência Internacional do Trabalho, centrais sindicais formalizaram nova consulta ao departamento de normas internacionais da OIT, inicialmente com ponderação no sentido de que a reforma trabalhista não foi discutida por órgão tripartite, uma vez que as atividades do Conselho Nacional do Trabalho foram interrompidas no ano de 2016, apresentando questionamento sobre se o referido fato viola a Convenção 144 da OIT, além de outros questionamentos específicos acerca de possíveis ofensas às Convenções n.º 98, n.º 151 e n.º 154 da OIT (FELICIANO; CONFORTI; PORTO IN FIGUEIREDO; COSTA; NORONHA; QUEIRÓZ, 2018, p.16).

A OIT em resposta às entidades sindicais brasileiras, aduziu que o projeto de lei da reforma trabalhista não seria inconvencional. Todavia, como o texto da alteração legislativa afronta outras convenções da organização as quais são ratificadas pelo Brasil de forma sistêmica, sendo portanto, imperativa a realização da consulta tripartidite, como tal pesquisa não foi realizada, pode-se dizer que houve a violação da supracitada convenção, pois no que se refere a uma falta substancial de pareceres tripartidos prévios sobre um projeto de lei, é de notar, em primeiro lugar, que a Convenção n.º 144 estabelece a obrigação de efetuar consultas tripartidas eficazes sobre as atividades de normalização da OIT. No n.º 74 do seu inquérito geral de 2000 sobre a Consulta Tripartida, o Comité de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR) explicou que “devem ser realizadas consultas sobre a elaboração de normas, a apresentação às autoridades competentes dos instrumentos adotados, as revisões periódicas dos mesmos, os relatórios a comunicar sobre as convenções ratificadas e as propostas de denúncia das Convenções ratificadas”. Por conseguinte, a ausência de consultas tripartidas prévias sobre uma proposta de legislação nacional do trabalho não constituiria uma violação da Convenção n.º 144. Não obstante o que precede, as consultas sobre os relatórios a comunicar sobre a aplicação das convenções ratificadas (n.º 1, alínea d, do artigo 5º da Convenção), devem incluir necessariamente uma avaliação das medidas

legislativas destinadas a produzir efeitos nessas convenções. (Ver ponto 104 do referido Inquérito Geral de 2000) (OIT, 2017).

No entanto, é de notar em segundo lugar que várias outras Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil e cujo âmbito de aplicação parece coincidir com o conteúdo do PLC n.º 38/2017 exigem que as medidas, legislativas ou não, tomadas para lhes dar efeito, sejam precedidas de consultas com as organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores (ver, a título de exemplo, a Convenção Coletiva de Trabalho, 1981 (n.º 155). Na medida em que várias das questões analisadas na presente comunicação dizem respeito a questões sindicais e de negociação coletiva, o artigo 7.º da Convenção n.º 154 é sublinhado a este respeito, que prevê que “as medidas tomadas pelas autoridades públicas para incentivar e incentivar o desenvolvimento da negociação coletiva serão objeto de consulta prévia e, sempre que possível, de acordo entre as entidades públicas e as organizações patronais e de trabalhadores” (OIT, 2017).

Não obstante, a problemática transcende a mera inconveniência, possuindo consequências que reverberam em nosso próprio regime democrático visto que a vontade de quem mais seria impactado pela reforma não foi levada em consideração. Sob o aspecto procedimental da reforma, segundo Tilly (2013, p.28), é possível dizer que tal alteração legislativa representa um ato de desdemocratização, pois em um regime democrático, na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante. Então, obviamente, a desdemocratização significa um movimento real no sentido de uma consulta mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante.

O fato de as entidades de classe não terem sido consultadas efetivamente sobre a reforma demonstra um Estado incapaz de dialogar com a sociedade por realizar reformas “de cima para baixo”, pois “na medida em que os centros de poder, especialmente aqueles que controlam meios coercitivos autônomos, desinteressam-se dos processos políticos públicos, a democratização continua difícil ou impossível” (TILLY, 2013, p. 90). A aprovação da reforma nos moldes em que ocorreu, mostra o compromisso

que o governo possui para com a opinião popular e com os compromissos adotados internacionalmente, pois para FELICIANO; CONFORTI; PORTO (IN FIGUEIREDO; COSTA; NORONHA; QUEIRÓZ, 2018, p.12) quando um país ratifica uma convenção internacional, vê-se obrigado a apresentar memórias regulares sobre as medidas que tem adotado para aplicá-la, no plano jurídico e na prática. Isso pode exigir, por exemplo, a alteração da legislação interna, no que contrarie diretamente a norma internacional e a adoção de políticas públicas específicas, a depender do tema tratado pela Convenção Internacional do Trabalho, das peculiaridades do país que pretende aplicá-la e até a superação de questões culturais. A ratificação de uma norma internacional, a propósito, impacta diretamente nas ações dos Estados-membros, inclusive no campo da construção jurisprudencial dos tribunais dos respectivos países.

O fato de a reforma trabalhista violar de maneira sistêmica inúmeras convenções da OIT, não é mais grave do que a inobservância dos objetivos da República Federativa do Brasil, nos quais a garantia de uma sociedade, livre, justa e igualitária deve anteceder a prevalência da ordem econômica. A alteração legislativa foi unilateral, à revelia de qualquer participação dos trabalhadores e das entidades de classe, visto que para Bonavides (2003, p.51) não há democracia sem participação. De sorte, a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses.

O retrocesso social se dá pelo fato de a participação social se fazer necessária, posto que a reforma trabalhista esvazia os direitos fundamentais ocasionando o que se denomina de efeito *cliquet* na doutrina constitucional, tendo em vista que os direitos sociais são a base do constitucionalismo social e do Estado Social, ao garantir condições de exercício de outros direitos porque foram os primeiros direitos garantidos massivamente, e, são esses direitos que garantem condições materiais de escolha para outros direitos.

Além do retrocesso material ocasionado pela reforma no esvaziamento dos direitos sociais, a violação da Convenção n° 144 da OIT (BRASIL, 1989), representa um retrocesso formal da alteração legisla-

tiva, no sentido de que o Estado enquanto ente imparcial e pacificador nas relações jurídico- sociais sucumbe ao poder econômico, ao invés garantir um meio termo, visto que a convenção demanda que os trabalhadores sejam consultados, mas não que sua aquiescência seria vinculante, quebrando por consequência a confiança no Estado e nas instituições, porque a desdemocratização, em direção oposta, implica a reversão desses processos: “retirada das principais redes de confiança dos processos políticos públicos, a inscrição de novas desigualdades categóricas e a formação de centros autônomos de poder que ameaçam a influência do processo político público sobre o Estado e controle popular sobre o processo” (TILLY, 2013, p. 175).

Nesse escopo, o Estado falhou no exercício do seu papel de mediador dessas duas forças em conflito, atuando somente em prol de um interesse específico da sociedade e não geral, ferindo também o Princípio da Proteção do Trabalhador, sendo dever do Estado intervir na garantia dos direitos sociais, pois se não o faz, perde a sua razão de existir, porque “estará o Estado, como de fato está, deturpando a razão de sua própria existência, agindo como ente divorciado da sociedade e, assim, como se fosse um fim em si mesmo”(BRITO FILHO, 2008, p. 85)

Por fim, a alteração legislativa se traduz em um movimento desdemocratizante no sentido de que o centro de poder autônomo, nesse caso, o poder econômico, representado pelos empresários tiveram um poder decisório maior e mais vinculante do que a própria classe trabalhadora que sequer teve a oportunidade de participar materialmente na confecção da nova lei, esvaziando não somente os direitos sociais, mas também o próprio Direito do Trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Trabalhista de inspiração chilena, é não só inconveniente por violar de maneira sistêmica outras convenções da OIT ratificadas e internalizada pelo ordenamento pátrio, mas também antidemocrática por ferir aspectos procedimentais democráticos, ocasionando a fragilização dos trabalhadores como um todo, falhando o Estado em garantir dignidade, mínimo Existencial e condições emancipatórias aos seus cidadãos,

privando-lhes do exercício da cidadania inerente ao regime democrático, não sendo passível de convalidação.

Esses retrocessos se dão pela violação ao princípio da confiança que as pessoas depositam no Estado, visto que a reforma contemplou apenas um lado da relação jurídica empregador — empregado, ocorrendo o que Charles Tilly denomina de desdemocratização, pois o Estado falha em seu papel de mediar os dois polos dessa relação, agravando ainda mais a disparidade entre os dois lados, ao tratá-los como iguais permitindo a sobreposição do negociado sobre o legislado. Ao exaltar a não vinculação da Convenção 144 da OIT. Macula-se não só o direito do trabalho e o direito internacional, mas também o regime democrático.

Ademais, destaque -se que a Reforma Trabalhista é inspirada na tentativa de modernizar as relações laborais feita por um país que se encontrava sob regime ditatorial, sendo transplantada para um país de regime democrático e que coloca os ideais de igualdade e justiça acima da ordem econômica como base do constitucionalismo e do Estado social. O Brasil, com essa reforma legislativa que esvaziou os direitos sociais fundamentais à revelia de participação social, terá o mesmo passivo social enfrentado pelo Chile atualmente, pois ao tentar flexibilizar e liberalizar a economia, o Estado perdeu a capacidade de garantir condições estruturantes para as garantias dos trabalhadores, falhando em garantir condições emancipatórias para o exercício de outros direitos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARELLANO O., Pablo; GAMONAL C., Sergio. **Flexibilidad y desigualdad en Chile: el derecho social en un contexto neoliberal.** *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Ciudad del México, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.** São Paulo: Malheiros, 2001.

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

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 6 de 1989**. Aprova o texto da Convenção n.º 144, da **Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre consultas tripartites para promover a aplicação das normas internacionais do trabalho, adotada em Genebra, em 1976, durante a 61ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho**. Brasília, DF: Câmara Legislativa, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1989/decretolegislativo-6-1-junho-1989-352862-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.467/2017**. Altera a consolidação das leis do trabalho. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro. **Direitos Fundamentais Sociais: Realização e Atuação do Poder Judiciário**. Revista do TRT da 8ª Região - Suplemento Especial comemorativo, Belém, 2008, v.41, n.81, p. 77-87.

CORDEIRO, Wolney de Macedo. **O Controle de convencionalidade em matéria laboral: novos horizontes para a aplicação das convenções da OIT no Direito Brasileiro**. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FRANCO FILHO, Georgeton de Sousa. (orgs.). **Incorporação e aplicação das convenções internacionais da OIT no Brasil**. São Paulo: LTr, 2016.

FELICIANO; Guilherme Guimarães, CONFORTI; Luciana Paula, PORTO; Noemia. **Reforma Trabalhista e suas “Modernidades” na visão do mundo exterior: O “Caso Brasil” na 106ª Conferência Internacional do trabalho e as violações às normas internacionais do Trabalho**. In: FIGUEIREDO; Carlos Arthur, COSTA; Flavio, NORONHA; Francisco, QUEIROZ; Ser-

gio. (orgs.). **Reforma Trabalhista: Novos rumos do Direito do Trabalho e do Direito Processual do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2018.

MELHADO, Reginaldo. **Trabalhador Pseudossuficiente: O conto do vigário da autonomia da Vontade na “Reforma” Trabalhista**. In: FELICIANO, Guilherme Guimarães; TREVISIO, Marco Aurélio Marsiglia; FONTES, Saulo Tarcísio de Carvalho. (orgs.). **Reforma trabalhista: visão, compreensão e crítica**. São Paulo: LTr, 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Escritório Internacional do Trabalho. **Relatório**. São Paulo. 2017. Disponível em: http://www.sintrajusc.org.br/th-arquivos/down_163734cartaoitcentrais.pdf. Acesso em: 10. set. 2018.

SOUZA, Rodrigo Trindade de. **Negociado sobre Legislado: o mito de Ulisses e as sereias**. In: FELICIANO, Guilherme Guimarães; TREVISIO, Marco Aurélio Marsiglia; FONTES, Saulo Tarcísio de Carvalho. (orgs.). **Reforma trabalhista: visão, compreensão e crítica**. São Paulo: LTr, 2017.

SUPIOT, Alain. **Homo Juridicus - Ensaio Sobre a Função Antropológica do Direito**. Martins Fontes; São Paulo. p. 209. 2007.

TILLY, CHARLES. **Democracia**. Tradução: Raquel Weiss – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013 – (Coleção Sociológica).

VILLELA, Goulart Fabio. **A Reforma Trabalhista e a Prevalência do Negociado sobre o Legislado**. In: AIDAR, Letícia; RENZETTI, Rogério, DE LUCA, Rogério. (orgs.). **Reforma Trabalhista e Reflexos no Direito e no Processo do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2017.

MEIO AMBIENTE E BELICISMO – UMA ANÁLISE DO IMPACTO DOS CONFLITOS ARMADOS SOBRE O MEIO AMBIENTE

*Felipe Gomes Carvalho*³⁴

INTRODUÇÃO

No corrente ano, ano de 2021, ocorreu um evento a nível internacional que marcou o cenário da geopolítica e dos conflitos armados. A retirada definitiva de tropas americanas do Afeganistão, pelo governo do Estados Unidos, agora sob a presidência de Joe Biden, ao mesmo tempo em que surpreendeu o mundo, demonstrou que o belicismo rumou para outros campos, que não o do uso de recursos humanos.

A tendência de guerras cada vez mais tecnológicas e o prejuízo monetário que é empreender conflitos com extensas linhas de armamento e soldados, levaram os EUA no dia 30 de agosto de 2021, a tirarem as últimas tropas americanas das bases militares, localizadas no território afegão. Pouco tempo depois, o Talibã, grupo armado afegão criado e estabelecido nas décadas de 1990, em menos de um dia tomou controle de todo o Afeganistão, sendo ato derradeiro, a ocupação da capital Cabul.

34 Advogado. Graduado em Direito e mestrando em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC).

Não foram poucas as críticas acerca desse movimento de evasão às pressas das tropas americanas, uma vez que todo o quadro configurado pela guerra foi de certa forma tratado com indiferença pelo governo dos EUA.

Sem deixar de levar em consideração os vastos danos humanitários causados pela invasão americana sobre o território afegão, a qual teve por plano de fundo uma incursão humanitária e de combate ao terrorismo, o conflito armado que nesse país se desenrolou, promoveu muitos gravames ao meio ambiente.

O meio ambiente, compreendido atualmente, não só como o espaço propriamente dito, mas também uma sistemática que conecta aspecto social, econômico, físico, geográfico e biológico, é tão vítima dos conflitos bélicos quanto os civis direta e colateralmente atingidos.

Sob essa perspectiva de que o meio ambiente é passível de ser degradado pelas guerras e conflitos armados, uma vez que, percebe-se não apenas o contexto humano, isto é, os centros urbanos e rurais em que existem indivíduos humanos, mas também os ecossistemas sustentados pelo equilíbrio de fauna e flora, o presente trabalho se voltará a discorrer acerca de como se dá esse impacto, e em que medida ele pode ser minorado, quiçá superado.

Para isso, será utilizada a pesquisa exploratória, e a pesquisa explicativa, tendo por metodologia o método hipotético-dedutivo, uma vez que se lança uma proposição quanto a necessidade de aplicar e assimilação principiológica quando se trata de conflitos armados e guerras. A técnica utilizada foi a pesquisa bibliográfica.

1. GUERRAS, CONFLITOS ARMADOS E O MEIO AMBIENTE

É sabido que desde os primórdios, sob uma perspectiva antropológica, que o ser humano, a fim de satisfazer seus desejos e garantir seus interesses, sempre adotou a força em detrimento do diálogo.

Ao longo das eras da história e do processo civilizatório da humanidade, não foram poucas as contendas, os conflitos e as guerras promovidas pela espécie do *Homo Sapiens*.

Contrariando o nome científico dado a sua espécie, o homem fez sua história, por meio da guerra, da violência, da opressão, da colonização e da escravidão dos seus iguais. Por óbvio que não só isso promoveu o desenvolvimento civilizatório, sendo importante pontuar que o avanço do conhecimento, das técnicas e da tecnologia, foram sem dúvida grandes contribuições. Todavia, quando se olha para o retrovisor da história, esse avanço científico, sempre se deu, em grande medida, em decorrência de guerras e anseios imperialistas.

Sem querer voltar a temática do presente artigo para o fato de que tecnologia e belicismo sempre andaram de mãos dadas, é possível verificar que essa relação além de implicar de maneira gravosa sobre seres humanos, a partir do uso de técnicas e substâncias químicas e biológicas em cenários de guerra, afetam em muito o meio ambiente.

O meio ambiente, como é de conhecimento tanto nacional quanto internacional, começou a ganhar destaque a nível de discussão global quando da realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, a qual passou a discorrer sobre temas como desenvolvimento alinhado a ideia de sustentabilidade, finitude dos recursos naturais, e preservação do meio ambiente em sentido amplo.

Antes mesmo do advento dessa Conferência, permite-se destacar já na década de 1960 um rompante, ao menos por parte da civilização ocidental, e mais especificamente nos Estados Unidos, de movimentos voltados a defesa da natureza e da paz mundial. O movimento hippie, veio com toda força contra um dos conflitos armados mais frustrantes para o governo americano. A guerra do Vietnã, foi um dos momentos bélicos da história o qual evidenciou o quão pode ser danoso uma empreitada bélica sobre o meio ambiente.

Porém antes de adentrar propriamente nesse evento, o qual servirá de caso concreto para debater-se os danos ambientais causado por conflitos armados e por guerras, válido apontar como o meio ambiente pode ser degradado nessas circunstâncias.

Conforme apontam Rebelato e Sito (2013) no artigo “Direito Internacional Humanitário e conflitos armados: aspectos ambientais da regulamentação armamentista”, o impacto dos conflitos armados por vezes ter por consequência a estagnação do desenvolvimento regional, obstaculi-

zando negociações entre países com vistas a promover e estabelecer a paz, bem como incentivos tecnológicos, sociais e ambientais. Mais especificamente, no que toca aos impactos ao meio ambiente, importante destacar o seguinte:

A destruição de plantações e florestas, a poluição das águas, envenenamento e erosão do solo, inclusive o desaparecimento de animais selvagens são algumas dentre as várias implicações ambientais pós-conflito (REBELATO, Júlia Marques; SITO, Artur Berger. 2013, p. 2).

Tal citação, chama a atenção para o fato de que, mesmo após o fim de conflito armado ou de uma guerra, os efeitos dos danos causados continuam repercutindo no ecossistema em este ou esta ocorreu.

Ademais é possível depreender que os danos ambientais acabam por não somente dizer respeito ao bioma em que o confronto bélico se deu, mas recai sobre a população, a qual é extremamente prejudicada em sua qualidade de vida, especialmente no que concerne a infraestrutura, inviabilizando dessa forma pleno e sadio desenvolvimento.

Essas questões nem sempre foram objeto de preocupação dos países, em seus tratados e outros documentos internacionais, em que pese grandes eventos bélicos como foi o caso das duas grandes guerras mundiais, tendo a primeira ocorrido entre 1914 e 1918 e a segunda entre 1939 e 1945.

Apontam, os referidos autores (2013), que os olhares do mundo se tão somente se voltaram para a proteção ambiental quando da degradação decorrida de guerra, quando da Guerra do Vietnã, empreendida pelo EUA. Segundo eles (2013), tal guerra “resultou em uma destruição com uso massivo de herbicidas, tais como o agente laranja, que destruiu largas massas de florestas” localizada no sul do Vietnã.

Nessa linha, permite-se dizer que o impacto da guerra biológica descortina não só a dominação agressiva do homem sobre a natureza e por lógica sobre o meio ambiente, mas também o uso dela contra ela mesma.

A pegada ambiental, no que concerne a batalha entre norte-americanos e vietcongues, além de ser contaminada com o interesse da supremacia de uma civilização sobre a outra e sobre o ambiente, deu-se em tom de

crueldade, à medida que o objetivo de vencer a guerra, eivou-se de indiferença quanto ao humano, mas também em relação ao meio ambiente e a relação deste com os seres vivos nele existentes.

A guerra do Vietnã, instou o mundo a passar a levar em conta não só o aspecto humanitário quando do uso de armas e substâncias químicas, mas também o aspecto ambiental. Quanto a isso, Rebelato e Sito (2013), falam que existem “estudos⁷ que estimam que entre dez e trinta por cento de toda degradação ambiental mundial tem origem.”.

Com vistas a minimizar e até mesmo extirpar tais danos, demonstrando o quanto a promoção de guerras é danoso ao estágio civilizatório e de desenvolvimento que a espécie humana se encontra, assim como ao meio ambiente, instrumentos internacionais, como o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional Ambiental podem ser utilizados como aporte para reflexão, mas também para a fomentação de uma prática antibelicista.

De acordo com Rebelato e Sito (2013), o primeiro documento internacional a voltar-se para a proteção ambiental em conflitos armados foi elaborado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Posteriormente, adveio o Direito Internacional Humanitário também denominado de Direito de Guerra, ou Direito dos Conflitos Armados. (REBELATO, 2013).

Esse diploma distingue-se de diplomas internacionais como o do Direito Internacional e dos Direitos Humanos, uma vez que estes vigem em momento de paz, sendo o Direito Internacional Humanitário, invocado na constância de um conflito armado. Tem como previsão importante para o cenário bélico regional e em certa medida internacional, uma vez que proíbe em seu texto o uso de determinadas armas em conflitos armados, como é o caso das balas explosivas, das armas químicas e biológicas, bem como as armas a laser as quais chegam até a provocar cegueira. (REBELATO, 2013).

Por sua vez, A Convenção de Genebra, a qual os já citados autores dão destaque, especialmente o seu protocolo I, traz o conceito de guerra biológica, a qual segundo eles consiste em guerras, as quais implicam severamente no equilíbrio natural, seja de um bioma, seja de um ecossistema.

Ademais esse referido documento internacional visou proteger em especial as áreas agrícolas dirigidas a produção de alimentos aos animais, as instalações de água potável, seu fornecimento, e de igual modo obras de irrigação, conforme versado no art. 54. (REBELATO, 2013). Faz-se perceptível também o intuito de proteção ambiental da legislação ambiental, quando se observa o seu art. 56, o qual de maneira similar ao art. 54, dispôs sobre a proibição de ataques a barragens, diques e estação de geração de energia elétrica nuclear (REBELATO, 2013).

Aliado a esses diplomas internacionais, a Convenção sobre a proibição do uso militar ou hostil de qualquer técnica de Modificação Ambiental foi de suma importância. Esta pode ser considerada um marco em matéria de proteção do meio ambiente em contexto bélico, uma vez dispôs condicionantes quanto a eventual modificação ambiental decorrente do uso de armas ou técnicas de guerra. Conforme enunciam Rebelato e Sito (2013), permite-se depreender do referido documento que fica vedado a modificação ambiental generalizada, a qual é promotora de efeitos não só de longa duração, mas efeitos severos de destruição e de dano a qualquer outro Estado-parte.

Este tratado foi criado a fim de regular o uso de técnicas de modificação ambiental, meio encontrado contas as táticas militares empregadas pelos Estados Unidos durante a guerra do Vietnã, baseada na manipulação deliberada de processos naturais provocadores de tsunamis, terremotos, furacões, chuvas torrenciais ou mesmo mudanças nos padrões climáticos, sendo considerado o único instrumento legal para proibir o uso do meio ambiente como uma arma de guerra (REBELATO; SITO, 2013, p. 8).

O ambiente nesse passo, pode então ser utilizado como instrumento de guerra, sobretudo quando aliado a técnica humana. Além de levar a tal constatação, destacado trecho provoca, no sentido de que essa junção não é novidade. O uso do meio ambiente como técnica de guerra, quando observada a história, é fato que perpassa o tempo, principalmente quando se leva em conta o uso do relevo e o uso do clima por exércitos, com vistas a derrotar o inimigo.

Um bom e lúcido exemplo disso, verifica-se na segunda guerra mundial, quando da invasão nazista sobre o território soviético. É notório nos livros de história, que a estratégia usada pelo exército soviético para abater os nazistas foi simplesmente queimar as plantações por onde estes teriam de passar. Isso, aliado ao clima extremamente frio fez com que as tropas nazistas tivessem muitas baixas.

De acordo com Ventura (2012), são muitos os exemplos nesse sentido, entre eles, elenca logo de início, em seu artigo intitulado “Natureza Sitiada: A insuficiência do Direito Internacional Humanitário na proteção do meio ambiente durante conflitos armados”, casos em que houve uma degradação dolosa da natureza a fim de cumprir propósitos bélicos. São exemplos que o referido autor, cita em seu artigo:

[...] (i) uso de agente desfolhante (*agent orange*) pelo exército americano nas florestas vietnamitas, no objetivo de reduzir a vantagem natural dos adversários, fato que deixou profundas sequelas na geografia local, colocando em risco a subsistência de milhares de pessoas que tiravam seu sustento das florestas; (ii) a drenagem sistemática de pântanos *al-Hawizeh e al-Hammar*, por parte do regime de Saddam Hussein, privando milhares de árabes de sua única fonte de subsistência; (iii) o incêndio de aproximadamente 730 poços de petróleo, por tropas iraquianas, durante a Guerra do Golfo de 1990; (iv) o bombardeamento de distritos industriais no Kosovo, durante operação da OTAN em 1999, causando vazamento de substâncias tóxicas em cursos de água de diversas localidades; (v) a destruição da refinaria de petróleo libanesa *Jiyeh* na Costa do Mediterrâneo, provocando vazamento de 15.000 toneladas de óleo em direção ao mar, como parte de estratégia militar israelense, no ano de 2007 [...] (VENTURA, 2012, p. 2).

Em que pese a existência de diploma legal internacional versando sobre essas questões que toca modificação do meio ambiente em razão da utilização de material bélico, referido autor, destaca que, por mais que se tenha fixado de certa maneira critérios que limitam a ação bélica dos Estados signatários do ENMOD (*Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques*), quais sejam

a extensão, a severidade e a duração, estes são precários, uma vez que não há consenso, dentro da comunidade internacional, parâmetro para que esses sejam verificados.

De outro lado, tem-se também enquanto problema, a ineficácia dos princípios que regem as relações internacionais, sobretudo em se tratando de garantia de direitos humanos em contexto de guerra. Ventura (2012) chama atenção para o princípio da proporcionalidade, o qual por vezes é utilizado para justificar ataques militares, apreendendo tão somente as vantagens estratégicas em detrimento dos danos ambientais causado (VENTURA, 2012). Isso dá margem para que empreitadas militares, utilizando-se da justificativa humanitária como plano de fundo, consigam encobrir a degradação ambiental, à medida que esta passa a ser secundária, uma vez que se invoca a preservação de vidas humanas.

Não obstante, Ventura (2012) salienta como fator prejudicial a aplicação da ENMOD, a dificuldade, à depender da circunstância de se distinguir técnicas com fins militares de técnicas com fins civis, em que pese ambas repercutirem na modificação ambiental, bem como no que tange aos processos naturais.

Todavia, referido autor destaca que a própria convenção faz ressalva quanto o tipo de pesquisas permitidas, as quais devem se voltar para a promoção da paz, mesmo que suscite a modificação ambiental (VENTURA, 2012).

[...] De igual forma, admitiu a utilização de técnicas de manipulação ambiental com fins civis, tais como o estímulo de chuvas para a prevenção da desertificação, indução de pequenos terremotos controlados etc. Apenas o uso de técnicas que contêm propósitos hostis e visam infligir destruição, danos ou lesões a outro Estado parte foram expressamente vetadas pela ENMOD (VENTURA, 2012, p. 9).

Por mais que os propósitos se distanciem, visto que uma pesquisa à primeira vista não deve ser percebida como uma atividade militar, tampouco danosa ao meio ambiente, em razão de voltar-se para fins pacifistas, deve-se ter cautela, sob o fundamento do que anteriormente foi conside-

rado. A cautela e prudência deve se dirigir a evitar que eventuais pesquisas não venham a ganhar forma militarizada, uma prática de guerra em si.

Outro ponto que surge é exatamente a proporção da realização das pesquisas. Como dito no trecho supra destacado, por vezes, são realizadas pesquisas, as quais se voltam a uma modificação controlada do meio ambiente, visando a prevenir a sua deterioração, ou ainda a manutenção de um certo grau de equilíbrio. A dúvida que se instaura é, em que medida esses impactos, se preservam como benéficos aos espaços naturais e superficiais sobre os quais se dão.

Além do ENMOD, válido também ponderar acerca do Protocolo I, da Convenção de Genebra, o qual, segundo Ventura (2012), tem implicações pertinentes em matéria de conflitos armados e guerras, uma vez que enuncia, mais especificamente no seu art. 35, que a escolha de métodos ou meio de guerras pelas partes em conflitos não se dá de maneira ilimitada. Tanto é verdade que é vedado por este diploma a utilização de métodos, armas, projéteis, entre outros materiais que venham a causar danos supérfluos. Ademais, no mesmo artigo, há proibição da utilização de métodos ou meio de guerra, criados para causar, ou que presumidamente irão causar, danos extensos, duráveis e graves ao meio ambiente natural.

Em que pese, a existência dos mencionados diplomas internacionais que versem sobre o impacto de guerras e conflitos armados sobre o meio ambiente, fator preocupante é a aplicabilidade desses, e até mesmo a real consideração pelos países signatários. Como delineado logo de início no presente artigo, as guerras são processos inatos da história, perfaz-se não só na dominação de povos, mas também de territórios, ecossistemas e recursos naturais.

Antes mesmo da aplicabilidade de tais convenções, insta promover um cenário de mínima horizontalidade entre os países, e quando se fala isso, deve-se ter em conta não só o ocidente, mas o globo como um todo. É notório que guerras a nível internacional não são mais promovidas, especialmente pela questão monetária, mantendo-se de maneira persistente os conflitos endêmicos, os quais por vezes são promovidos por Estados potência dentro de outros Estados, os quais são percebidos no cenário mundial como passíveis da subserviência e domínio arbitrário, como foi o caso do Vietnã no séc. XX, e o do Afeganistão no séc. XXI.

Tal divagação acaba por dirigir ao questionamento da eficácia de tais tratados e diplomas internacionais, objeto a ser discorrido no tópico seguinte.

2. DA INEFICÁCIA PRINCIPOLÓGICA

Talvez essa seja a questão mais preocupante quando se fala em tratados e diplomas internacionais. A temática principiológica se mantém ainda com sua importância no cenário jurídico internacional, contudo o obstáculo maior se dá na dificuldade não só de assimilação e cumprimento das regras e por consequência dos princípios a elas atreladas, mas também na concordância quanto a aplicabilidade e parametrização desses.

Como já pontuado, muito se discute, em âmbito doutrinário, se há possibilidade de convergência do direito da paz, qual seja os direitos humanos e o direito ambiental, com o direito da guerra, ou mais propriamente o Direito Internacional Humanitário e demais legislações que a esse tocam.

Todavia, uma coisa é certa em ambas as circunstâncias, seja de paz, seja de guerra, a principiológica atrelada a regra, vê-se muitas das vezes inviabilizada de produzir os seus efeitos, principalmente pela carência de objetividade, critérios e parâmetros.

Nesse passo, conforme discorre Ventura (2012), uma dificuldade que se apresenta no ENMOD, em especial em se tratando de danos ao meio ambiente é que

[...] centra esforços na caracterização do passivo ambiental impingido a outro Estado parte, significando que não prevê situações em que o dano seja provocado dentro do próprio Estado ou fora de sua jurisdição, como em alto-mar (VENTURA, 2012, p. 16).

Percebe-se a partir desse trecho o desprestígio quanto a proteção ambiental em âmbito interno, uma vez que abrange tão somente um quadro de guerra, isto é, um conflito entre Estados, deixando de fora o que os conflitos armados, os quais podem se dar até mesmo através de grupos paramilitares dentro de um Estado, dando abertura para uma guerra civil.

Outro aspecto, ainda mais grave, que se permite depreender do texto do ENMOD, segundo o que fala Ventura (2012), está no fato que vedação quanto ao dano ambiental, se dirige tão somente a conduta bélica praticada de maneira intencional e deliberada. De acordo com o já citado autor isso, dá margem para que o Estado que por ventura venha a impingir danos sobre outro se exima da responsabilidade, quando da promoção dos chamados danos colaterais, uma vez que esses se dão sem o dolo (VENTURA, 2012).

Em se tratando de Protocolo Adicional I, da Convenção de Genebra, percebe-se não exatamente a mesma coisa, mas questão similar, visto que perpassa a problemática da subjetividade. Como bem saliente Ventura (2012), esse também apresenta restrições a aferição do dano ambiental decorrente de conflito armado, visto que para a verificação de um eventual dano, faz-se necessário a constatação cumulativa dos efeitos estipulados em tal diploma, quais sejam, os efeitos duradouros, graves e extensos. Além do mais, destaca o referido autor que o Protocolo Adicional I, deixou de objetivar tais efeitos, ou seja, de determiná-los conceitualmente, bem como fixar parâmetros mínimos para que esses possam ser verificados.

A estipulação para esses efeitos, todavia, encontra amparo no que diz o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, senão vejamos:

O que existem são interpretações conduzidas pelo CICV nos comentários supracitados, segundo as quais o termo “extenso” deve ser compreendido como abrangendo uma área na escala de muitos quilômetros quadrados; “duradouros”, como durante meses ou o período de uma estação do ano; e “graves”, que envolvam flagelos significativos à vida humana, aos recursos naturais ou outros bens (SANDOZ, 1987, p. 417 apud VENTURA, 2012, p. 18).

Por mais que haja esse delineamento quanto aos efeitos, afirma Ventura (2012), os conceitos desses se mantiveram vagos em suas respectivas definições. Nesse sentido assevera o seguinte:

As elevadas exigências para a verificação do dano ambiental, somadas à ambiguidade e vagueza dos termos, permite questionar a própria validade contemporânea do PA I, se não teria caído em desuso

e, por isso, pedido seu caráter vinculante. Dado que nunca tenha sido utilizada, a regra insculpida nos artigos 35 e 55 do Protocolo encontra-se de tal maneira desligada dos modernos parâmetros protetivos ambientais, que mostra insuficiência desse instrumento sob o ponto de vista ambiental (VENTURA, 2012, p. 18-19).

Tal afirmação, segundo o próprio Ventura (2012), encontra fundamento no que discute e postula o PNUMA (Programa das nações Unidas para o meio ambiente). Conforme narra o citado autor, o programa, ao analisar os artigos 35 e 55 do PA I, é possível inferir que na atual conjuntura são considerados ineficazes e não reconhecidos internacionalmente quando da existência de conflitos armados, sobretudo ao se levar em consideração o elevado grau exigido para a demonstração do dano.

Diante de tais considerações, resta falar por fim, de princípios os quais, em que pese haver divergência quando a determinação conceitual, possibilitam uma melhor proteção ambiental. Princípios como o da precaução, da prevenção e da intergeracionalidade ou também chamado de solidariedade intergeracional, em que pese fazerem parte do escopo normativo do Direito Ambiental, tanto a nível nacional, quando se fala de Brasil, quanto a nível internacional, merecem ser também lançados, apreciados e aplicados sobre contexto de guerra e conflitos armados.

O próximo tópico, se dirigirá a trazer os conceitos desses, bem como demonstrar a relação que possuem com os conflitos armados e as guerras, uma vez que tem repercussão direta na dinâmica ambiental e no próprio espaço físico do meio ambiente.

3. PRINCIPIOLOGIA AMBIENTAL COMO FUNDAMENTO PARA A REGULAÇÃO INTERNACIONAL DAS GUERRAS E CONFLITOS ARMADOS.

De fato, em se tratando de principiologia, necessário ter cautela, sobretudo quando levada em consideração a questão da subjetividade. Todavia princípios como o da precaução, da prevenção e da intergeracionalidade, podem contribuir para uma melhor e mais consciente proteção do meio ambiente em contexto de guerra, assim como facilitar que os países, se preocupem e passem querer evitar a promoção do belicismo, uma vez

que é extremamente prejudicial, não só para a humanidade, mas principalmente para o meio ambiente englobante dos seres humanos.

Conforme vasta doutrina em matéria de Direito ambiental, como por exemplo a obra “Manual de Direito Ambiental”, do professor Romeu Thomé, os princípios da prevenção e da precaução, são sem dúvida os demais destaque na principiologia ambiental, uma vez que trazem em seu bojo, não só a limitação da ação humana para com o ambiente, mas aponta a probabilidade e a dimensão de um eventual dano. Nas palavras de Thomé (2021):

Evitar a concretização de danos ambientais é melhor que remediá-los. Essa é a ideia chave dos princípios da prevenção e da precaução, já que as sequelas de um dano ao meio ambiente muitas vezes são graves e irreversíveis. Tais princípios se caracterizam como dois dos mais importantes em matéria ambiental, tendo em vista a tendência atual do direito internacional do meio ambiente, orientado mais no sentido da prevenção do que na reparação³⁰ (THOMÉ, 2021, p. 66).

Como alerta o referido autor, por mais que ambos os princípios tenham em suas definições similaridades, as quais são postadas em discussão acadêmica e doutrinária, importante ter em conta que quando se fala em prevenção, remete-se a previsibilidade, isto é, uma certeza científica, palpável, e quando se fala em precaução, o cenário é oposto, visto que a incerteza que dá azo a aplicação do princípio.

O princípio da prevenção se apoia na certeza científica do impacto ambiental de determinada atividade. Ao se conhecer os impactos sobre o meio ambiente, impõe-se a adoção de todas as medidas preventivas hábeis a minimizar ou eliminar os efeitos negativos de uma atividade sobre o ecossistema. Caso não haja certeza científica o princípio a ser aplicado será o da precaução (THOMÉ, 2021, p. 67).

Em se tratando de impacto ambiental gerado por guerras e conflitos armados, o princípio da precaução, não só ganha mais destaque,

haja vista que os efeitos de um evento bélico, ainda que dimensionáveis, podem se arrastar por anos e décadas, mas também confere aporte teórico e prático robusto, nas palavras de Thomé, “o princípio da precaução é considerado uma garantia contra os riscos potenciais que de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados.” (2021).

Além disso, tal princípio ganha maior alcance e consideração na contemporaneidade, especialmente quando se lança sobre a discussão as chamadas Armas Autônomas Letais. Conforme Silva e Antônio (2018), parte da indústria da tecnologia e da ciência computacional vem dirigindo esforços para a construção de produção de robôs, capazes de superar em muito, os humanos quando se trata de empreitadas bélicas.

Com base no que fala o Professor Regente de Ciência da Computação e Diretor do Laboratório de Robótica da Universidade de Técnica de Atlanta, Georgia, os autores afirmam que

[...] os robôs poderão atuar de maneira mais efetiva que os seres humanos, haja vista não possuírem, por exemplo, instinto de autopreservação, podendo, portanto atuar em operações suicidas, nem as características emocionais que podem ofuscar seu julgamento ou resultar em sentimentos de medo, raiva, vingança, histeria ou frustração, ante situações de conflito. Ademais, robôs são imunes a posturas psicológicas pré-concebidas, influenciadas pelo ambiente, que causam distorções de percepção em cenários de stress (SILVA; ANTONIO, 2018, p. 748).

Destacado trecho, suscita reflexões que beiram o universo da ficção científica. Contudo, esse cenário, que antes não passava das telas do cinema, hoje já é uma realidade. Pensar num mundo em que robôs convivem no mesmo espaço que humanos, como pensou Isaac Asimov na obra “Eu robô”, não é mais pura abstração, principalmente em se tratando de tecnologia de guerra.

Porém, faz-se necessário ter cautela sobre aqueles em que falta a humanidade e subjetivismo. Por óbvio, robôs ainda são reproduções do imaginário e do consciente humano, mas quando esses transpassarem barreira

da necessidade humana, graves danos podem ocorrer, seja em âmbito humano, seja em âmbito macro, quando se pensa em ecossistema.

Ainda que o uso dos robôs, não seja propriamente uma realidade funcional, isto é, perceptível na prática, o uso de máquinas, como aviões não tripulados, drones, e veículos autônomos, já dão sinais do que podem promover em se tratando de danos (SILVA; ANTONIO, 2018). Permite-se inferir que a simples pane desses pode gerar graves prejuízo não só a seres humanos, mas também a animais, a depender de onde caírem ou onde ocorrer o impacto.

Não obstante esse não seja o foco do presente artigo, uma vez que se procura trazer uma perspectiva mais abrangente acerca do impacto das guerras e dos conflitos armados sobre o meio ambiente, importante fazer menção as novas tecnologias bélicas, uma vez que essa é a tendência mundial, como bem explicita a saída dos EUA, do território do Afeganistão.

Contudo, além da divagação quanto as AAL fornecer base para um melhor e mais presente do princípio da prevenção e em maior medida da precaução, haja vista os riscos inerentes a essa tecnologia, importante trabalhar o conceito do princípio da solidariedade intergeracional.

Permite-se extrair tal princípio não só do texto constitucional pátrio, ao se remeter ao art. 225, caput, o qual prescreve que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Mas principalmente quando se volta a análise da obra “Princípio Responsabilidade — Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica”, Jonas (2006) em seu exame sobre o uso da técnica humana implicada sobre a natureza, suscita que os danos do agora, à depender da dimensão, irá repercutir nas gerações futuras.

Em se tratando de meio ambiente, referido autor dá maior ênfase, visto que o compreende como sendo o *ethos*, a casa humana, dos ecossistemas, dos animais. Sendo o planeta Terra, reconhecido como a casa

não só dos homens, mas da vida em si mesma, necessário que as ações do agora tenham como justa medida, como limite, a sadia qualidade de vida, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e a possibilidade de existência.

Quando se coloca em discussão guerras e conflitos armados, cumpre levar em conta, que o uso de determinadas armas, e a promoção de empreitadas bélicas, são em si fatores de risco, não só humanidade, como também ao demais seres, bem como aos biomas que os abarcam.

Um cenário de guerra, que deixou a beira, ou ao menos com a real ideia de extinção da espécie humana, foi a guerra fria, momento histórico em que a tensão nuclear de fato representava um risco de fim, ou de mudança estrutural e biológica de toda a vida na terra, bem como dos ecossistemas. A precaução, tendo por base essa vivência histórica, é princípio que leva aos demais, pois conforme Jonas (2006), apura-se não pela certeza científica, mas pelo medo do pior, no “e se”.

É, pois, nessa linha, que toda empreitada bélica deve se pautar, ampliando seus horizontes para além do simples resultado e alcance do objetivo militar, privilegiando a noção de efeitos a longo prazo, o impacto dos efeitos colaterais, sobre a população alvejada e sobre o ambiente prejudicado.

CONCLUSÃO

O filme “O Rei”, uma produção da empresa de streaming, Netflix, retrata em uma das suas cenas como o ambiente é utilizado por um dos exércitos em batalha, a fim de vencer a guerra. Essa prática, percebida desde os tempos mais primevos da caminhada civilizatório, não só se conservou, mas também se aprimorou. A natureza, passou a não só ser dominada, mas a também ser utilizada como arma de guerra.

Todavia a história bélica foi de fato marcante no séc. XX, momento então, quando comparada com os séculos anteriores, de maior disfunção tecnológica, e de guerras mundiais que marcaram a humanidade e ficaram gravadas no espaço, com cidades destruídas e biomas contaminados.

Como demonstrado, o marco para que a humanidade passasse a se preocupar mais com questões humanitárias e o próprio meio ambiente,

foi a guerra do Vietnã, em razão do massivo uso de armas biológicas. Desde então vem se construindo, uma espécie de ética marcial, com vistas a alcançar objetivos específicos em tratando de empreitadas militares.

Contudo, mesmo com a existência de tratados que versem sobre a matéria, como é o caso do DIH, do Protocolo Adicional I da Convenção de Genebra e o ENMOD, fica notório, que esses carecem de eficácia, seja pela falta de objetividade de conceitos, seja pela carência de critérios de verificabilidade de danos ao meio ambiente causados por guerras e conflitos armados.

Por essa razão, apoiar-se em princípios como o da prevenção, da precaução e da solidariedade intergeracional, faz sentido, uma vez que esses, em suas definições, em especial a respectiva ao da precaução, fornecem fundamento, bem como justificativa, para a promoção de empreitadas bélicas.

Como bem apontado, é pertinente a atenção quando as AAL, visto que ainda estão sob desenvolvimento e podem repercutir não só na esfera humana, mas também na esfera biológica, como é o caso das armas químicas, as quais influenciam agressivamente no meio ambiente sobre o qual são lançadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade – Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

SILVA, Alice Rocha da; ANTONIO, Mario Abrahão. **A aplicação do princípio da precaução ante os riscos advindos das novas tecnologias bélicas**. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, n° 1, 2018, p. 745-765.

REBELATO, Júlia Marques; Santiago Artur Berger Sito. **Direito internacional Humanitário e conflitos armados: Aspectos Ambientais da regulamentação armamentista**. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e79bb200d83ee7fe#:~:text=O%20Direito%20Internacional%20Humanit%C3%A-](http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e79bb200d83ee7fe#:~:text=O%20Direito%20Internacional%20Humanit%C3%A)

rio%20%C3%A9,meios%20e%20m%C3%A9todos%20de%20
combate. Acesso em: 30 nov.2021.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 11 ed. Rev., atual.
e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. **Natureza Sitiada: A insuficiência do Direito Internacional Humanitário na proteção do Meio Ambiente durante Conflitos Armados**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=067a26d87265ea39>. Acesso em: 30 nov. 2021.

ARTIGOS – EDUCAÇÃO

MATERNIDADE, CARREIRA, FAMÍLIA: OS MÚLTIPLOS PAPEIS FEMININOS

*Luciana de Moura Ferreira*³⁵

INTRODUÇÃO

Até o século XVII, o homem era exclusivamente o provedor do sustento do lar, as mulheres eram reconhecidas, apenas pela sua função reprodutiva, eram também, responsáveis pela educação dos filhos e atividades domésticas. Socialmente não tinham voz, participação nas decisões sociais e nem o direito de escolher e trilhar uma carreira profissional (SCHLICKMANN & PIZARRO, 2013).

Foi no governo Vargas que a história começou a melhorar para a população brasileira feminina, após muitos movimentos realizados pelas mulheres para garantir seus direitos, busca pela igualdade; o Decreto n.º 21.076 de 24 de fevereiro de 1932, assegurou as mulheres o direito de votar e a exercerem cargos executivo e legislativo. Ainda com muitas restrições, por exemplo, permitiam usufruir deste decreto, apenas mulheres casadas com autorização dos maridos e solteiras se tivessem renda própria. Em 1934, as restrições ao voto feminino foram eliminadas do código eleitoral. Em 1946, foi estendida as mulheres, a obrigatoriedade dos votos (BARANOV, 2014).

35 Graduada em História pela Universidade Estadual Vale do Acaraú — UVA; Mestre em História pela Universidade Estadual do Ceará — UECE; Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará — UECE. Docente no Centro Universitário INTA — Uninta.

No século XIX, muitas mudanças ocorrem devido a industrialização e ao modelo econômico. As mulheres ganharam espaço no mercado de trabalho, mas o cenário era de muita exploração, exaustivas cargas horárias, condições precárias e insalubres para a realização do trabalho (PROBST, 2015).

Para Bianchini (1999), o trabalho pode ser considerado como uma das principais causas da produção de psiquismo individual, compondo a nossa identidade social, sendo conseqüentemente um fator importantíssimo para determinar nossa qualidade de vida diária e seus efeitos podem produzir saúde ou enfermidade física e/ou mental.

Tanto o trabalhador homem quanto a trabalhadora mulher, estão sujeitos aos riscos à saúde relacionados ao trabalho, entretanto, podemos dizer que os impactos são bem diferentes em cada um deles (OLIVEIRA, CARNEIRO e STORTI, 1996).

Diversos autores afirmam existir maior incidência de enfermidades mentais em mulheres devido principalmente, ao conflito de papéis que exercem em sua rotina (OLIVEIRA, S/D).

O principal ponto conflitante e que tem impacto na saúde das mulheres trabalhadoras é o fato de que quanto maior a jornada de trabalho, maior é a dedicação a função profissional que exercem e menos tempo disponível para a convivência familiar; a culpabilização e conseqüentemente o comprometimento da qualidade do relacionamento devido ao cansaço (SELLIGMANN-SILVA, 1994).

Existe uma grande diferença entre a concepção que homens e mulheres têm no que diz respeito ao sucesso profissional. Para os homens o trabalho é visto como o sustento e dedicam o maior tempo de suas vidas aos afazeres profissionais; ao modo que, se sobrar algum tempo ajudam nas tarefas domésticas e em passar tempo com os filhos. Já para as mulheres, sua concepção de sucesso perpassa pela correta distribuição de cuidados e atenção, podemos dizer, equilíbrio entre vida profissional, marido, filhos, lazer e o estar esteticamente bem. Ou seja, ser uma super mulher, conciliar tudo. Harmonia entre a vida profissional, vida afetiva e conjugal.

Diante do exposto e considerando a relevância do tema, a pergunta norteadora desse artigo é: como os múltiplos papéis assumidos pela mulher na sociedade moderna, tem impactado sua vida? Como a maternida-

de e o cotidiano doméstico impactam a carreira da mulher? A justificativa para a realização dessa pesquisa parte do interesse da pesquisadora em compreender como as mulheres conciliam trabalho, maternidade, vida social e quais os impactos gerados por essa diversidade de papéis na vida da mulher moderna.

A proposta metodológica desse artigo é uma revisão integrativa de cunho exploratório, realizada nas bases de dados científicas da *Scielo* e *Scopus*, a partir dos descritores mulheres; família e mundo de trabalho. Os dados coletados foram analisados e apresentados na forma de texto crítico reflexivo.

Ao fim da pesquisa, conclui-se que apesar dos avanços realizados na luta das mulheres por igualdade de gênero, e espaço no mundo do trabalho, ainda existe um longo percurso a ser trilhado, visto que as conquistas realizadas geraram uma sobrecarga de responsabilidades e atribuições para a mulher na sociedade. No âmbito científico, é necessária realização de estudos e sobre os impacto das múltiplas funções da mulher na sua vida emocional, física e social.

1. PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia utilizada para o desenvolvimento desse artigo é uma revisão integrativa da literatura, desenvolvida e fundamentada em análise de bases de dados nacionais sobre mulheres e o mundo do trabalho no Brasil.

Dessarte, a revisão integrativa de literatura é considerada como tipo de revisão, com o intuito de identificar e sintetizar resultados de pesquisa sobre um determinado tema. A relevância desse método é a contribuição para aprofundamento sobre o tema, tendências científicas, e pontos a serem investigados.

Dessa maneira, o presente artigo considerou artigos encontrados nas bases de dados nacionais, com os descritores: mulher; família; mercado de trabalho. Os critérios de inclusão foram, artigos em língua portuguesa, produzidos no período de 2010 a 2021, e como critérios de exclusão, artigos de revisão e artigos de língua estrangeira. Durante as buscas foram encontrados mais de 30 artigos, após os critérios de inclusão e exclusão fi-

caram oito artigos, os quais foram analisados com o intuito de responder à questão: Como a execução de múltiplos papéis diários impactam a carreira da mulher? A análise dos dados foram realizadas a partir da leitura crítica e reflexiva do texto e cruzada com estudos clássicos sobre as questões de gênero, como Butler (2003) e Saffioti (2011). Os resultados e discussões foram apresentados na forma de tópicos analíticos reflexivos, intitulados Maternidade e família; A mulher e o mundo de Trabalho.

1.1. MATERNIDADE E FAMÍLIA

A sociedade patriarcal imprimiu na sociedade, um perfil feminino de submissão, responsável pela procriação, de pouca expressividade social e à sombra do homem. (BUTLER, 2003; SAFFIOTI, 2011) Uma das principais influências do patriarcado na modernidade é a desvalorização da mulher, e os empecilhos que elas têm de enfrentar tanto no âmbito social quanto no mundo do trabalho.

O modelo patriarcal dimensionava com precisão os espaços onde a mulher podia atuar, cuidados com a casa, com a educação dos filhos e em alguns casos atuar como professora (SAFIOTTI, 1987). O movimento feminista, alavancou diversas conquistas para as mulheres, no entanto ainda no século XXI, persiste espaços profissionais onde a presença das mulheres é restrita ou inexistente, pois ainda persiste a ideologia da mulher como responsável pelos cuidados com a casa, filhos, e obediente ao marido, mas, agora responsável por uma tripla jornada, já que está incorporada ao mercado de trabalho. Dentre as conquistas do movimento feminista, destaca-se a igualdade jurídica, promulgada a partir da Constituição Federal de 1988, contudo, a almejada igualdade ainda é uma meta a ser alcançada.

Como consequências das mudanças, o modelo familiar tradicional vem passando por um processo de reestruturação, esse processo foi motivado por diversos fatores, dentre esses podemos destacar a inserção das mulheres no mundo do trabalho, o controle da mulher sobre o seu corpo e sobre a maternidade, a reconfiguração dos papéis sociais e o impacto que essas mudanças vem ocasionando na sociedade (BELTRAME; DONELLI. 2012).

A reestruturação do padrão familiar e a redefinição dos papéis sociais, ocasionam mudanças nas concepções de maternidade visto que com o planejamento familiar e o avanço dos métodos anticonceptivos contribuíram para que a mulher pudesse decidir o momento de tornar-se mãe, consolidando a maternidade não mais como imposição da natureza e sim como escolha (SCAVONE, 2001).

Estudos contemporâneos, (MALUF, V. & KAHHALE, 2007; BARBOSA; ROCHA-COUTINHO, 2007; BADINTER, 2011; COELHO, 2019), apontam que a maternidade como escolha, leva em conta vários fatores, tais como condições socioeconômicas, a sensibilidade e subjetividade da mulher dentre outras. Na contemporaneidade, a maternidade tornou-se uma escolha, em consequência disso é possível identificar alguns fenômenos, dentre eles, a queda da fertilidade, aumento na idade das mulheres que optam pela maternidade, diversificação dos modos de vida feminino, novas organizações familiares (casal sem filhos, ou mulher solteira com filho) Nesse sentido, a maternidade foi ressignificada assim como a presença feminina no mundo do trabalho foi ampliada (COLARES; MARTINS. 2016).

Os estudos de Collins (2016) indicam que o aumento vertiginoso de mulheres no mercado de trabalho, simbolizam que muitas mulheres estão optando por construir uma carreira sólida e estabilizarem-se economicamente, deixando a maternidade para depois, contudo, a pressão social ainda persiste, afinal está enraizada socialmente a “ideia de maternidade como elemento definidor da condição de feminilidade” (VAZQUES, 2014).

De acordo com Galvão (2020), o modelo de família nuclear, não perdurou ao longo da história, ele é uma invenção da modernidade e do amor romântico. Vale evidenciar, que a família como instituição social é moldada a partir das transformações culturais e históricas, nesse sentido o modelo de família nuclear foi consequência da mudança na concepção de criança e em seu papel social.(ARIÈS, 1981). A desconstrução do binômio maternidade e realização feminina é resultado das transformações sociais e da ruptura de uma identidade pré-estabelecida que foi imposta as mulheres. Essas mudanças, fazem emergir novos papéis e formas de manifestações do feminino na sociedade.

A inserção no mercado de trabalho, o controle sobre seu corpo e a maternidade como escolha, o reconhecimento social das novas organizações familiares, possibilitam que a mulher se torne autônoma e responsável pela construção da sua identidade social, diante dessas mudanças, a sociedade passou a reconhecer os direitos e o papel da mulher na sociedade, independentemente de ser solteira, divorciada ou casada. Modifica-se também a legislação. Atendendo a novas demandas e configurações familiares a instauração do divórcio tornou-se mais simples (DOS SANTOS, 2019).

Diante do cenário exposto, podemos perceber que a partir da década de 1960, o movimento feminista angariou diversas conquistas, no entanto as mulheres continuam a enfrentar diversos desafios e mesmo discriminação, seja por serem mãe e não estarem em uma relação formal, seja por optarem pela carreira ao invés da maternidade, tudo isso ainda são marcas de uma sociedade patriarcal. Além do que, corriqueiramente tem que lidar com a sobrecarga da tripla jornada e os desafios do mercado de trabalho.

1.2. A MULHER E O MUNDO DO TRABALHO

Ao longo do desenvolvimento da sociedade, a divisão do trabalho existiu, nesse sentido, as mulheres sempre trabalharam, seja na agricultura, seja nas fábricas, nos trabalhos domésticos ou comércio, as mulheres sempre contribuíram tanto para o desenvolvimento social quanto para a subsistência familiar. Contudo, em virtude do sistema patriarcal, o trabalho feminino foi desvalorizado, inclusive economicamente essa constatação se confirma, tanto nas formas de reprodução social quanto de produção (SAFIOTTI, 1976).

Durante séculos a mulher foi condicionada ao espaço privado, sendo sempre associada ao cuidado e educação. No entanto, desde fins do século XIX, essa realidade foi sendo transformada, a luta das mulheres por direitos civis, por inserção no mercado de trabalho e por direitos igualitários avançou e a mulher foi inserida no mercado de trabalho.

A partir das últimas décadas do século XX, o papel da mulher no mercado de trabalho vem passando por diversas mudanças. A queda nos índices de natalidade, o crescente número de mulheres ocupando cargos de liderança e gestão em grandes empresas, além do crescente número de

mulheres no ensino superior, são indícios da revolução que as mulheres têm ocasionado na sociedade e no mundo do trabalho.

Nesse cenário, afigura-se que a ascensão das mulheres no mundo do trabalho estão intrinsicamente ligadas ao planejamento da vida e carreira. Com isso, o casamento e a maternidade foram sendo adiados e a dedicação aos estudos e a profissionalização foram se estendendo. Segundo dados do IBGE, no ano de 2019, a população com faixa etária de 25 anos apresentava 19,4% das mulheres com nível superior completo, enquanto apenas 15,1% dos homens na mesma faixa etária, apresentavam nível superior. Os dados apontam que apenas na faixa etária superior a 60 anos é que o número de homens com nível superior é maior que o número de mulheres, apesar disso, a presença masculina ainda é maior nos cargos de gestão e diretoria. (ABRAFI, 2021).

A maior escolaridade da mulher é uma conquista recente, visto que até os anos de 1950, as mulheres eram relegadas a dependência econômica e a passividade no que concerne ao trabalho, no entanto, devido a questões de gênero e à dominação masculina, ficavam circunscritas ao ambiente privado e trabalho doméstico.

De acordo com Safiotti, (1976) as mulheres sempre participaram ativamente da economia, no entanto, devido a lógica da competitividade, nesse caso, competição de gênero, a participação feminina sempre foi silenciada, afinal, nas sociedades antigas, as mulheres eram submissas em um mundo dominado por homens. A forma como as sociedades organizam as relações de gênero e a divisão sexual do trabalho varia de acordo com período histórico e com o contexto social.

Para Nogueira (2010), foi somente a partir da década de 1970, que a mulher foi inserida no mercado de trabalho, conseqüentemente vem à tona a consciência das desigualdades de gênero e a luta por salários iguais, além de iniciar as discussões sobre a divisão dos trabalhos domésticos e organização familiar. A problemática da feminização do trabalho só entra em debate com a globalização, no entanto a questão da divisão dos trabalhos domésticos continua inalterada. Porquanto que se mantem a hierarquia da divisão sexual dos trabalhos e contribui para a desqualificação do trabalho feminino.

Logo, o lugar da mulher na organização social é definido pela divisão sexual do trabalho, em contrapartida o desemprego marginaliza e exclui socialmente os indivíduos que estão fora do mercado de trabalho. Em virtude da divisão sexual do trabalho, as mulheres foram marginalizadas no mercado de trabalho, em especial as mulheres pobres que assumem posições marginalizadas no mercado de trabalho com salários inferiores.

De acordo com Beltrame (2012), apenas com a independência financeira feminina e a queda do modelo patriarcal que será possível se pensar em igualdade de direitos entre mulheres e homens, pois a inserção social da mulher só será possível através do trabalho. Apesar da escolarização feminina ter aumentado a partir da década de 1980, a mão de obra feminina continuou sendo ideal para promover a expansão econômica, pois as mulheres, aderem aos empregos informais ou temporários, recebem remuneração abaixo do valor do mercado, além de serem reconhecidas como adequadas para os trabalhos domésticos, os quais além da baixa remuneração tem status inferiorizado.

Entretanto, o aumento da escolarização feminina, impulsionou a luta pela igualdade de oportunidades e salários nos mercados, além de trazer à tona reflexões sobre a condição das mulheres pobres, inserido nesse contexto, temos assistido o aumento de políticas públicas voltadas para as mulheres chefe de família, essa medida do poder público é o resultado da compreensão de que as mulheres, em especial as pobres, foram historicamente oprimidas pela sociedade (SILVA, 2019).

Logo, a luta pelo reconhecimento, pela emancipação, pela igualdade na divisão sexual do trabalho e combate a opressão se observa primeiro no espaço privado, depois no mundo do trabalho, afinal está enraizado a ideia que a mulher é responsável pela família, pelos trabalhos domésticos, pelos trabalhos desvalorizados e precarizados, e assim ela acaba imersa na tripla jornada (HONNET, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos grandes avanços conquistados pelas mulheres no que diz respeito a relação mulher, maternidade e trabalho, há muito a ser conquistado. No âmbito das pesquisas científicas, ainda são poucas as pesquisas

que abordam essa temática. A questão que permeou essa investigação foi como o exercício dos múltiplos papéis, impactam a carreira da mulher? E pra responder a essa questão nada mais adequado que uma revisão integrativa de cunho exploratório.

A relação da mulher com o trabalho sempre foi presente na sociedade, no entanto a elas cabiam os cuidados com a casa, com a educação dos filhos e trabalhos domésticos, funções essas essenciais para o desenvolvimento econômico da sociedade. Contudo, as mulheres não eram reconhecidas por sua função na sociedade, a elas cabia a submissão e o espaço privado.

A partir da segunda metade do século XX, impulsionado pelos movimentos sociais e atendendo os interesses do capital, as mulheres começaram a galgar espaço no mercado de trabalho, porém essa inserção no mundo do trabalho veio acompanhada de diversas problemáticas, tais como as desigualdades salariais, a dupla jornada feminina, e a discriminação. Nesse período, aumenta o número de mulheres que passa a dedicar-se aos estudos e a profissionalização.

Com a descoberta das pílulas anticoncepcionais, com a circulação das mulheres entre o espaço doméstico e o mundo do trabalho a estrutura familiar tradicional foi impactada. Pois à medida que as mulheres detiveram o controle sobre seu corpo, elas passaram a decidir quando e quantos filhos iriam ter, e assim pudessem se dedicar aos estudos ou a carreira.

Na contemporaneidade, as mulheres detêm responsabilidades com a renda familiar, isso faz com que elas além das tradicionais atividades de cuidado com a família e o espaço doméstico, trabalhem e construam uma carreira, no entanto isso tem gerado discussões e reivindicações por igualdade de direitos, tais como divisão dos trabalhos e cuidados com o lar e a família e igualdade salarial.

Apesar da estrutura familiar ter passado por diversas transformações, ela continua sendo o espaço essencial para a organização social, pois é o espaço de socialização onde o indivíduo aprende a lidar com os conflitos e a respeitar/impor os limites. Portanto, a mulher ainda é o centro dessa instituição e vivencia o desafio de equilibrar vida pessoal, família e carreira, o que gerou o que atualmente se chama de dupla jornada feminina, ao mesmo tempo que gerou um movimento que questiona a divisão sexual dos trabalhos.

Destarte, existe na sociedade uma tentativa de naturalização do acúmulo de funções e uma sobrecarga de tarefas, essa demanda de funções tem gerado uma crescente exaustão mental, pois recebe demandas de todos os setores por onde circula. Em reação a essa carga de demandas as mulheres, tem-se reivindicado a corresponsabilização dos homens nas tarefas domésticas e cuidados/deveres com a família.

As pesquisas do IBGE (2020) apontam que nas últimas décadas as disparidades entre homens e mulheres no âmbito do mercado de trabalho vem decrescendo, apesar de persistirem as disparidades salarial entre homens e mulheres ocupando a mesma função e com o mesmo nível de escolaridade.

Finalmente, ao fim deste estudo, conclui-se que ainda existe muito a ser investigado e pesquisado sobre o impacto que os múltiplos papéis assumidos pela mulher na sociedade tem ocasionado em sua vida seja no âmbito emocional, social ou na saúde, fato é que existe uma gama de possibilidades de pensar a mulher e sua multiplicidade de funções na sociedade moderna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAFI. IBGE: **Mulheres têm mais acesso ao ensino superior, mas ainda são minoria em áreas como engenharia e TI**. 05 de março de 2021.
- ARIÈS, P. **História Social da Criança e da Família**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- BADINTER, Eli. **O Conflito: a mulher e a mãe**. Trad. Vera Lucia dos Reis. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- BARANOV, Tamára. **A conquista do voto feminino, em 1932**, 2014. Disponível em: jornalgggn.com.br/noticia/a-conquista-do-voto-feminino-em-1932. Acesso em: 19 dez.2021.
- BARBOSA, Patrícia Zulato e ROCHA-COUTINHO, Maria Lucia. Maternidade: novas possibilidades, antigas visões. **Psic. Clín**, Rio De Janeiro, vol.19, n.1, p.163 – 185, 2007.

- BELTRAME. Greyce Rocha; DONELLI. Tagma Marina Schneider. **Maternidade e carreira:** desafios frente à conciliação de papéis. *Aletheia* 38-39, p.206-217, maio/dez. 2012.
- BIANCHINI, M. C. **Saúde mental e o trabalho do enfermeiro.** 1999. 103f. Dissertação (mestrado). Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 1999.
- COLARES. Sthephany Caroliny dos Santos; MARTINS. Ruimarisa Pena Monteiro. Maternidade: uma construção social além do desejo. **Revista de Iniciação Científica da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 6, n. 1, p. 42-47, 2016.
- COELHO. Andréia de Oliveira. **Mulheres gestoras e mães sozinhas:** Desafios e estratégias na conciliação entre carreira e maternidade. Dissertação, Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2019.
- COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. **Revista Sociedade e Estado**, volume 31 número 1 janeiro/abril 2016.
- DOS SANTOS, Tacia Suane Martins. A maternidade, a mulher e a história. In: **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, 2019.
- GALVÃO, Lize Borges. Mãe solteira não. Mãe solo! Considerações sobre maternidade, conjugalidade e sobrecarga feminina. **Revista Direito e Sexualidade**, v. 1, n. 1, 2020.
- GRANT, Walkiria Helena. A maternidade, o trabalho e a mulher. In: **COLOQUIO DO LEPSI IP/FE-USP**, 3. 2001, São Paulo. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000032001000300008&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 21 dez. 2021.
- HONNET, Axel. **Luta por reconhecimento:** a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2009.
- MALUF, V. & KAHHALE, E.P. Maternidade tardia: fertilidade ou infertilidade da mulher pós-moderna? In *Artigos Científicos em Educa-*

ção Continuada em Reprodução Humana. São Paulo, **Boletim da Sociedade Brasileira Reprodução Humana**, ano 5, nº. 3, 2007.

NASCIMENTO, Sara Diniz. Precarização do trabalho feminino: a realidade das mulheres no mundo do trabalho. **Revista de Políticas Públicas**, p. 339-346, 2016.

NOGUEIRA, Claudia Mazzei. As relações sociais de gênero no trabalho e na reprodução. **Aurora, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 59-62, 2010.**

OLIVEIRA, E. M. **O sofrimento psicofísico, a sexualidade, a saúde e o trabalho**: um estudo com bancárias/os e trabalhadores/as da saúde. Sem Data. Disponível em: www.saudeetrabalho.com.br/download/o-sofrimento-psicofisico.pdf. Acesso em: 18 dez.2021.

OLIVEIRA, M. E.; CARNEIRO, F.; STORTI, R. **Gênero, saúde e trabalho**: a dimensão oculta. Ed. Sindicato dos Bancários SP e Brasileiro, São Paulo, 1996.

PROBST, Elisana Renata. **A evolução da mulher no mercado de trabalho**, 2015. Disponível em: http://www.rhportal.com.br/artigos/rh.php?idc_cad=xg7w7vuh9. Acesso em: 19 dez.2021.

SCAVONE, Lucila. Maternidade: transformações na família e nas relações de gênero. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 5, n. 8, pp. 47-59, 2001. *Online*

SCHLICKMANN, Eugênia, PIZARRO, Daniella. A evolução da mulher no trabalho: uma abordagem sob a ótica da liderança. **Revista Borges**, vol. 03, nº 01, 2013.

SILVA. Lisiana Lawson Terra da, Mulheres e o mundo do trabalho: a infundável dupla jornada feminina. **REIS**, v. 3, n. 1, p. 120 – 131, jan.-jun., 2019

VAZQUEZ GGH. Sobre os modos de produzir as mães: notas sobre a normatização da maternidade. **Rev. Mosaico**, 2014.

SOFTWARE DE GESTÃO DE PESSOAS COMO RECURSO AUXILIAR NA MEDIÇÃO DE CONFLITOS NA GESTÃO EDUCACIONAL

*Ademilson Marques de Oliveira*³⁶

INTRODUÇÃO

A Gestão de Pessoas em Instituições Educacionais constituem-se no conjunto de habilidades e competências que contempla o conceito de gestão de pessoas, sua evolução, funções e desafios. A atuação do gestor escolar deve ser de liderança. E que ele possa desenvolver pessoas que busquem a excelência em prestação de serviços educacionais.

Para Gil (2001), a Gestão de Pessoas caracteriza-se como uma função gerencial que busca a cooperação das pessoas que atuam nas organizações, buscando dessa forma alcançar os objetivos organiza-

36 Aluno do curso de Mestrado Profissional em Informática na Educação no IFRS - Instituto Federal do Rio Grande do Sul – Campus de Porto Alegre. Especialista em Informática na Educação pelo IFES — Instituto Federal de Educação do Estado do Espírito Santo. Especialista em Filosofia e Psicanálise pela UFES — Universidade Federal do Estado do Espírito Santo. Especialista em Gestão Educacional Integrada: Administração, Supervisão, Orientação e Inspeção pelo CESAP — Centro de Estudos Superiores Avançados e de Pesquisa do Estado Espírito Santo. Graduado em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília. Graduado em História pelo Claretiano — Centro Universitário.

cionais e individuais. Ressalta-se que diversos autores corroboram com esta definição, apontando-a como um conjunto de políticas e práticas da organização voltadas para as pessoas, a exemplo de França (2007), que define a Gestão de Pessoas como o conjunto de forças humanas voltadas para as atividades produtivas, gerenciais e estratégicas dentro de um ambiente organizacional. Já Fisher; Fleury (1996) a caracterizam como um conjunto de políticas e práticas definidas para uma organização com objetivo de orientar o comportamento humano e as relações interpessoais no ambiente de trabalho (OLIVEIRA, 2021, p. 615).

Portanto, espera-se que o gestor de pessoas seja criativo, inovador e aberto ao diálogo. E que busque solucionar conflitos de forma ética, com impessoalidade e respeito às diferenças.

Neste sentido, os softwares de gestão de pessoas são importantes recursos para organização, otimização de espaços e integração de informações dos diversos setores da instituição em um só lugar.

Assim, o tema deste artigo formula-se a seguinte questão problema: quais as contribuições dos softwares de gestão de pessoas para a mediação de conflitos em gestão educacional? Portanto, o objetivo aqui é verificar se softwares de gestão de pessoas colaboram na mediação de conflitos na gestão educacional, justifica-se, ainda, pela importância do uso dos softwares de gestão de pessoas para as instituições de educação atuais. Portanto, esta pesquisa é de relevância para todos da área da educação.

Para este estudo, optou-se em uma pesquisa bibliográfica; com base em: sites de pesquisa científica, livros, artigos, revistas que versam sobre o assunto.

Após a leitura dos materiais foi feito fichamento dos textos destacados. E finalmente foi construído um texto embasado nesses artigos. Como o tema é bastante rico em informações, priorizaram-se aquelas que mais identificavam com linha de pesquisa do tema adotado para o trabalho.

Desse modo, além da parte introdutória e das considerações finais, esta pesquisa divide-se em mais três seções, onde na primeira parte trata-se da gestão de pessoas versus mediação de conflitos na gestão educacional. Na segunda seção, apresenta-se uma reflexão sobre as métricas para a

gestão escolar. Finalmente, na terceira parte, abordam-se as contribuições dos softwares de gestão de pessoas em mediação de conflitos, na gestão educacional.

1. GESTÃO EDUCACIONAL VERSUS MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Gerir uma instituição educacional implica atuar em diversos níveis de relação: relação da escola com os alunos, com a família, com os órgãos governamentais, com os funcionários administrativos, professores e equipe pedagógica. Neste sentido, o professor Cury ensina que

Gestão provém do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere* e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar. Trata-se de algo que implica o sujeito. Isto pode ser visto em um dos substantivos derivado deste verbo. Trata-se de *gestatio*, ou seja, gestação, isto é, o ato pelo qual se traz em si e dentro de si algo novo, diferente: um novo ente. Ora, o termo gestão tem sua raiz etimológica em *ger* que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Da mesma raiz provêm os termos genitora, genitor, germen (CURY, 2007, p. 493).

Portanto, o pensamento de Cury (2007), pode significar uma representação do modelo tradicional, ou seja, de conservação, voltado para o modelo autoritário. Por outro lado, defende que este conceito traz possibilidades de mudanças, de rupturas de modelos instituídos.

Ao falar em gestão de pessoas em instituições educacionais, destaca-se que para a Constituição Federal Brasileira de 1988, a gestão democrática no ensino público é um princípio da educação nacional.

Portanto, a fim de nortear as ações educacionais, o art. 3º da LDB n.º 9.394/96 elenca algumas orientações, que devem ser observadas pelos gestores na mediação de conflitos no âmbito educacional:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII – valorização do profissional da educação escolar;
- VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX – garantia de padrão de qualidade;
- X – valorização da experiência extraescolar;
- XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (BRASIL, 1996, p. 8-9).

Portanto, as instituições educacionais são essenciais para a democracia. Assim, no ambiente escolar, todos devem ter direito a vez e voz para manifestação de ideias e pensamentos. Todavia, as relações interpessoais constituem-se do processo de interação. Pois elas envolvem procedimentos que facilita a compreensão do relacionamento humano. De modo que a ética, o respeito, a resiliência, a empatia e a autoestima são exemplos de princípios e valores que favorecem a convivência entre as pessoas. Quer seja no âmbito profissional ou familiar.

As instituições educacionais, como espaço de formação do caráter humano, e *locus* de trabalho onde se dão as mais diversas inter-relações, devem pautar-se sempre pelas relações interpessoais revestidas pelo diálogo, confiança e comprometimento.

Porém, proporcionalmente ao trabalho desenvolvido na escola, cresce a diversidade de ideias. E esse crescimento de percepções e opiniões pode ser um dos principais fatores desencadeadores de conflitos. Por outro lado, essa diversidade contribui para o desenvolvimento de soluções criativas no ambiente organizacional. Desde que o líder e os membros da equipe mantenham um comportamento positivo em relação às diferenças e diversidades.

Robbins (2005) fala que o conflito pode ser definido como a percepção de diferenças incompatíveis, que resulta em interferência ou oposição.

O conflito é, então, resultante da diversidade de pontos de vista entre pessoas, pluralidade de interesses, necessidades ou expectativas, da diferença entre as formas de agir, e de pensar entre os indivíduos envolvidos.

Assim, a mediação de conflitos representa a capacidade de prever tensões, identificar as fontes, impedir o crescimento dos desacordos e encontrar soluções satisfatórias para todas as partes envolvidas.

As pessoas nem sempre possuem objetivos e interesses idênticos ou semelhantes. As diferenças de objetivos e de interesses pessoais às vezes produzem alguma espécie de conflito. O conflito é intrínseco à vista de cada indivíduo e faz parte inevitável da natureza humana. Constitui o outro lado da cooperação.

A palavra conflito está ligada ao desacordo, controvérsia, discórdia, divergência e/ou antagonismo. A vida de uma pessoa ou de um grupo é um constante defrontamento com conflitos, muitos dos quais são tratados de uma maneira dita como saudável, enquanto outros conflitos atrapalham a vida das pessoas ou de um grupo durante muito tempo (FERREIRA; et al, 2008, p. 3).

Desse modo, percebe-se que cada vez mais as relações e comportamentos baseiam-se em princípios competitivos. Assim, o conflito tem permeado as diversas relações. “Quanto mais diversificado for o perfil da comunidade escolar, maior será a possibilidade de conflito ou de diferença de opinião” (CHRISPINO 2007, p. 17).

O conflito na organização pode ter início em função de diversas causas. Segundo Lacombe; Heilborn (2003), falhas de comunicação, diferenças de expectativa, incompatibilidade de objetivos, interpretações diferentes dos fatos.

Até recentemente, a ausência de confronto era considerada por muitos um sinônimo de um excelente ambiente de trabalho, de boas relações e sinal de competência. Muitos profissionais consideravam o conflito como prejudicial ao bom relacionamento entre as pessoas e ao bom funcionamento das organizações.

Os conflitos eram vistos de forma negativa, como resultados da ação e do comportamento nocivo de alguns. Eles estavam associados à agressivi-

dade, à má índole e a sentimentos negativos. Porém, o mito que considera o conflito como acontecimento negativo e prejudicial está caindo.

O conflito passou a ser percebido como algo natural. Chrispino (2007, p. 17) “conclui que conflito é inevitável e não se devem suprimir seus motivos”. No entanto, a capacidade de mediar conflitos é de fundamental importância na gestão de pessoas em instituições educacionais.

1.1 ALGUNS TIPOS DE CONFLITOS

De acordo com Robbins (2002), identificam-se nas organizações, basicamente, três tipos de conflito: de tarefa, que está relacionado ao conteúdo e objetivos do trabalho; de relacionamento, que diz respeito às relações interpessoais entre superior e subordinado, e entre colegas de trabalho; e de processo que é pertinente à forma como o trabalho é realizado.

Na identificação das oposições educacionais, a contribuição de Zampa e Nebot *apud* Chrispino (2007), cuja categorização se restringe a um ambiente, com pessoas permanentes, tais como: comunidade escolar composta por professores, técnicos e alunos, com horários pré-estabelecidos para realização de ações temáticas, ou até mesmo para utilizar espaços físicos etc., onde se relata a maneira de lidar com o conflito educacional. Neste sentido, vejamos quatro tipos de conflitos elencados por Chrispino:

- Conflito em torno da pluralidade de pertencimento, que surge quando o docente faz parte de diferentes estabelecimentos de ensino ou mesmo de níveis diferentes de ensino;
- Os conflitos para definir o projeto institucional, advindos da construção do projeto educacional e que favorecem a manifestação de diferentes posições quanto a objetivos, procedimentos e exigências no estabelecimento escolar;
- O conflito para operacionalizar o projeto educativo, resultante do momento de execução do projeto institucional, quando surgem divergências nos âmbitos de planejamento, execução e avaliação, levando a gestão a lançar mão de processos de coalizão, adesões, etc.
- Conflito entre as autoridades formal e funcional, que são decorrentes das divergências entre a figura da autoridade formal (dire-

tor) e da autoridade funcional (líder situacional) (ZAMPA apud CHRISPINO, 2007, p. 20).

A mediação de conflitos não implica em simplesmente eliminá-los, mas tratá-los de maneira assertiva, tendo a percepção de que, sendo o mesmo administrado inadequadamente, trará efeitos contínuos. Por outro lado, um bom gestor busca refletir através das posições contrárias, possibilidades de desenvolvimento para si, bem como para sua equipe.

Na visão de Nebot apud Chripino (2007), os conflitos em instituições educacionais podem ocorrer de várias formas, do ponto de vista organizacional, pedagógico e cultural. De acordo com Chripino (2007), a seguir será apresentada uma tabela que trata da Gestão de Conflitos em instituições escolares.

1.2 CONFLITOS ESCOLARES

Classificação	Descrição
Organizacionais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Setoriais: são produzidos a partir da divisão de trabalho e do desenho hierárquico da instituição, que gera a rotina de tarefas e de funções (direção, técnico administrativos, professores, alunos, etc.); 2. O salário e as formas como o dinheiro se distribuem no coletivo, afetando a qualidade de vida dos funcionários e docentes, etc. 3. Públicas ou privadas.
Culturais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comunitários: são aqueles que emanam de redes sociais de diferentes atores onde está situada a escola. Rompem-se as concepções rígidas dos muros da escola, ampliando-se as fronteiras (por exemplo, os bairros e suas características, as organizações sociais do bairro, as condições econômicas de seus habitantes, etc.). 2. Raciais e identidades: são aqueles grupos sociais que possuem um pertencimento e afiliação que fazem a sua condição de existência no mundo. Estes, com suas características culturais, folclóricas e ritualísticas patrocinam uma série de práticas e hábitos que retroalimentam o estabelecimento de ensino (por exemplo, a presença de fortes componentes migratórios na região, etc.).

Pedagógicos	São aqueles que derivam do desenho estratégico da formação e dos dispositivos de controle de qualidade e das formas de ensinar, seus ajustes ao currículo acadêmico e suas formas de produção (por exemplo, não é a mesma coisa ensinar matemática que literatura, e ambas possuem procedimentos similares, mas diferentes; a organização dos horários de das turmas e dos professores; as avaliações, etc.).
Atores	São aqueles que denominamos “pessoas” e que devem ser distinguidos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Em grupos e subgrupos, que ocorrem em qualquer âmbito (turma, corpo docente, direção etc.). 2. Familiares, donde derivam as ações que caracterizam a dinâmica familiar que afeta diretamente a pessoa, podendo produzir o fenômeno de afastamento familiar que acarreta o “depósito” do aluno na escola. 3. Individuais, que são aqueles onde a “patologia” toma um membro da organização escolar. Neste caso, há sempre o risco da estigmatização do membro da comunidade que é o causador do conflito.

Fonte: Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação (CHRISPINO, 2007).

Portanto, o estilo a ser adotado para a mediação de conflitos na gestão educacional, deve ser o que colabora para a criação de um ambiente positivo de relacionamento e que favoreça a expressão dos sentimentos e a convivência com as diferenças.

2. MÉTRICAS PARA GESTÃO DE PESSOAS NA GESTÃO ESCOLAR

O eixo norteador do trabalho realizado pelo gestor educacional na mediação de conflitos visa conduzir, compreender e programar ações que sejam adequadas à realidade no qual a escola está inserida.

Para isso, é necessário promover práticas que fomentem o crescimento profissional e o desenvolvimento do trabalho dos profissionais que atuam na instituição, tais como: gestão pedagógica, administrativa, financeira, recursos humanos, comunicação.

Nesse sentido, para SÓLIDEZ (2021) na Gestão de Pessoas, existem algumas métricas, que devem estar integradas com as demais gestões. E, portanto, o Gestor de Pessoas em Instituições Educacionais, deve usá-las, em prol de prestação de serviços educacionais de excelência.

Portanto, quatro métricas são encontradas na Gestão de Pessoas, de acordo com SÓLIDES (2021), elas são operacionais, avançadas, analíticas e preditivas.

A métrica de cunho operacional, como o próprio nome já faz referência, aos planejamentos operacionais, ou seja, aqueles eventos que se faz no dia a dia do trabalho. Exemplos desse tipo de métrica são: licenças, faltas justificadas e injustificadas, férias, benefícios, pagamentos, níveis de absenteísmo etc.

A métrica avançada é voltada aos aspectos tecnológicos, como automatização de atividades, que pode gerar mais produtividades, com menos pessoas, além de diminuir o tempo para realização do produto.

A métrica análise avançada, está relacionada com o momento que a instituição enxerga seus indicadores, de forma sistematizada. Assim, os números isolados não interessam mais. O que importa é colocá-los em diversos contextos diferentes. Enfim, os indicadores qualitativos sobressaem frente aos quantitativos. Na proporção que a gestão de pessoas alcança este estágio, outras métricas passam a ser relevantes como: qualidade das contratações, tempo para repor capital humano e melhoria em competências e habilidades.

Finalmente, a métrica de análise preditiva, como o próprio nome indica para o futuro, ou seja, é uma previsão de algo. Portanto, para que se vislumbrem resultados de excelência, faz-se necessário a construção de bons planejamentos operacionais, táticos e estratégicos. De modo, para que esta métrica tenha êxito, é necessário que os altos índices de indicadores estejam em movimentos, e caminhando qualitativamente, se não ela não consegue ser modelada. Vale ressaltar, que neste contexto, a função matemática é um modelo preditivo. Porque, são baseados nos dados anteriormente identificados, que se definem como serão os próximos ciclos. Fatos que ocorrem através de padrões que permitem enxergar possibilidades de confiabilidade, por meio de formas matemáticas.

Em resumo, entende-se que a mediação de conflitos em gestão pessoas na gestão educacional, deve-se ter um olhar voltado para o conhecimento sobre as métricas de gestão de pessoas, como um meio de mediação de conflitos, visto que, elas possibilitam segurança e confiabilidade no cotidiano das instituições educacionais. Porque, no processo de implementação das métricas, é possível fazer uma avaliação diagnóstica em cada etapa, a fim de identificar falhas, que poderão comprometer as metas e resultados individuais e coletivos. Assim, acredita-se que medidas com estas colaboram na mediação de conflitos com qualidade.

3. SOFTWARES DE GESTÃO DE PESSOAS COMO RECURSOS AUXILIARES NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NA GESTÃO EDUCACIONAL

Os softwares de gestão de pessoas podem ser utilizados como recursos na mediação de conflitos na gestão educacional. Pois, eles colaboram para uma melhor qualidade da comunicação dos usuários, em razão de integrar diversas informações em um só lugar. Essa tecnologia integra a Gestão de Pessoas aos outros setores de forma clara e eficiente. E assim contribuem na solução de conflitos, em razão de proporcionar uma relação de qualidade com outros setores como: as gestões financeiras, pedagógicas e acadêmicas das instituições de ensino.

Portanto, o objetivo dessa ferramenta é agregar os subprocessos da gestão escolar com a gestão de recursos humanos, de processos e de pessoas etc. Vale destacar que existem vários softwares, por exemplo: Guia Edutec³⁷, W Pensar³⁸, Quality³⁹, Galileu⁴⁰.

De tal forma, frente às novas tecnologias, o gestor educacional deve atentar-se às demandas da atualidade. Neste sentido, Ferreira faz as seguintes ponderações:

37 Gratuito. Disponível em: <https://guiaedutec.com.br/>

38 Particular. Disponível em: <https://wpensar.com.br/>

39 Particular. Disponível em: <https://quality.com.br/>

40 Particular. Disponível em: <https://www.sistemagalileu.com.br/>

Novas relações se estabelecem e novos compromissos desafiam os profissionais da educação a outra prática não mais voltada só para a qualidade do trabalho pedagógico e suas rigorosas formas de realização, mas também e, sobremaneira, compromissada com a construção de um novo conhecimento, com as políticas públicas e a administração da educação no âmbito mais geral (FERREIRA, 2007, p. 237).

E no contexto, para Rosalen (2011), espera-se que o Gestor Educacional em conjunto com sua equipe de docentes, técnicos e auxiliares de apoio, tenha uma prática reflexiva, de modo a utilizar as tecnologias, não como um fim em si mesmo, mas como uma grande aliada da vida cotidiana escolar.

Enfim, os softwares são aliados importantes na mediação de conflitos, ao se tratar de gestão de pessoas em instituições educacionais, pois eles possibilitam:

- Aumento da produtividade da equipe;
- Aumenta as possibilidades de acerto nas tomadas de decisões;
- Possibilita a integração da gestão de pessoas com os outros setores da escola;
- Interliga a gestão de pessoas, as gestões de recursos e de processos;
- Colabora nas ações integradoras, em relação aos atos de assessorar, supervisionar e motivar a comunidade escolar, interna e externa.

Portanto, conclui-se que os softwares de gestão de pessoas colaboram para melhorias na qualidade da gestão educacional em vários aspectos, tais como: otimização do tempo, qualidade na comunicação, interação de qualidade e disponibilização de dados concretos que servem para serem utilizados nas tomadas de decisões em áreas gerenciais etc.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências da vida de cada um, tanto pessoais quanto profissionais, acabam determinando seu desempenho e comportamento dentro das organizações.

Todavia, percebe-se a necessidade de sistematizar métricas, com objetivos de tomar as melhores decisões, na busca por superação dos mais diversos desafios da atual conjuntura educacional, política social e econômica.

Destaca-se que para alcançar metas e resultados de excelência na gestão de pessoas na educação, é importante desenvolver competências e habilidades para mediar conflitos. Eles existem e podem servir de mecanismos para o crescimento de toda a equipe. Porém, quando superados com maturidade, através do diálogo e respeito.

Enfim, os softwares de gestão de pessoas, são excelentes recursos no processo de mediação de conflitos, pois possibilitam tomadas de decisões acertadas. Além de proporcionar comunicação e interação de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n.º 9.394/96**. Brasília: Editora do Brasil, 1996.

CHRISPINO, Álvaro. **Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/TytpKNQ94yYRNYmhqBXTwxP/?lang=pt>. Acessado em: 15 jul. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 23, n. 3, 2007. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19144/11145>. Acessado em: 22 de jul. 2021.

FERREIRA, Márcio Reinaldo de Lucena; GOMES, Fabrício Pereira; ARAÚJO, Richard Medeiros. **Gestão de Pessoas no Setor Público: um estudo dos níveis de conflito a partir da visão interacionista**. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rca/article/view/3216>. Acesso em: 20 Jul. 2021.

- FERREIRA, Naura Syria Capareto. **Supervisão Escolar no Brasil: trajetória de compromissos do domínio das políticas públicas e da administração da educação**. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- FERREIRA, Naura Syria Capareto. **Supervisão Educacional**. Disponível em: <https://gestrado.net.br/wp-content/uploads/2020/08/202-1.pdf>. Acessado em: 16 jul.2021.
- FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e Poder nas Organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 1996.
- FRANÇA, Ana Cristina Limongi. **Práticas de recursos humanos: conceitos, ferramentas e procedimentos**. São Paulo: Atlas, 2007.
- GIL, Antônio Carlos. **Gestão de Pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. São Paulo: Atlas, 2001.
- LACOMBE, Francisco José Masset. Francisco José Masset. Recursos humanos: princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2005.
- OLIVEIRA, Ademilson Marques de. Visões Sobre o Ensino e a Educação. In: **Gestão Democrática na Educação**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021. p. 614-630. Disponível em: https://www.caeduca.com/wp-content/uploads/2021/06/04-CDHE-2021-vi-soes-sobre-ensino-e-educacao.pdf?vgo_ee=rQqCEh4Pss1o9nQ-QuizUWHZ7TTzd81h45tR23apgy6Nt8BaKg5TBzZsquXxi-3bn5. Acessado em 17 jul. 2021.
- ROSALEN, Marelina; MAZZILLI, Sueli. Formação dos professores para o uso da informática nas escolas: evidências da prática. Avped, Natal, 2011.
- SÓLIDES. **Entendendo o que são Métricas e Indicadores de RH**. Disponível em: <https://blog.solides.com.br/metricas-e-indicadores-de-rh-por-onde-comecar/>. Acessado em: 16 jul.2021.
- TRIGO, João Ribeiro; COSTA, Jorge Adelino. Liderança nas organizações educativas: a direção por valores. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 16, p. 561-581, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/MVqbSm7JHdR9LBQmLhfYVhM/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2021.

A INFORMÁTICA DA EDUCAÇÃO COMO RECURSO DE CONCEPÇÃO DA APRENDIZAGEM CRIATIVA NA PERSPECTIVA DE PAPERT

Ademilson Marques de Oliveira⁴¹

INTRODUÇÃO

Atualmente, a educação passa por um período que requer mudanças no modo de conceber o processo de ensino e aprendizagem. Frente às mudanças que ocorrem a todo o momento, percebe-se a necessidade da utilização de novas tecnologias digitais na educação, a fim de promover nos alunos: motivação, criatividade e desejo de busca constante por conhecimentos.

De tal modo, o tema desse artigo formula-se o seguinte problema: como a informática da educação pode colaborar para a concepção da aprendizagem criativa?

41 Aluno do curso de Mestrado Profissional em Informática na Educação no IFRS - Instituto Federal do Rio Grande do Sul – Campus de Porto Alegre. Especialista em Informática na Educação pelo IFES – Instituto Federal de Educação do Estado do Espírito Santo. Especialista em Filosofia e Psicanálise pela UFES – Universidade Federal do Estado do Espírito Santo. Especialista em Gestão Educacional Integrada: Administração, Supervisão, Orientação e Inspeção pelo CESAP – Centro de Estudos Superiores Avançados e de Pesquisa do Estado Espírito Santo. Graduado em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília. Graduado em História pelo Claretiano – Centro Universitário.

Dessa forma, justifica-se este estudo pela importância de Papert para a sociedade atual. Isto é para a aprendizagem criativa, bem como para desenvolver ações que vise fomentar o uso eficiente e eficaz da informática da educação.

Portanto, o objetivo do presente estudo é estimular a utilização de recursos da informática da educação no processo criativo dos alunos. E promover reflexão a respeito da formação dos educadores para o uso dos novos recursos de tecnologias digitais.

A Metodologia trata-se de uma revisão integrativa de natureza qualitativa. A pesquisa qualitativa, segundo Hartmut Gunther constitui: “uma ciência baseada em textos, ou seja, a coleta de dados produz textos que nas diferentes técnicas analíticas são interpretados hermeneuticamente” (GUNTHER, 2006, p. 202). Ressalta-se que a obra Métodos de Pesquisa (2009) fala que as características da pesquisa qualitativa são:

[o]bjetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (GÜNTHER; SILVEIRA, 2009, p.32).

Dessa forma, para este trabalho, foram realizadas pesquisas com base em livros, teses, dissertações e artigos que versam sobre o assunto.

Os materiais selecionados para o trabalho foram pesquisas publicadas nos sites: Google Acadêmico e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia (BDTD – IBICT).

Após a leitura do material, foi feito fichamento com os textos destacados e posteriormente foi realizada uma comparação entre os diversos autores. Finalmente foi construído o artigo. Como o tema é rico em informações, priorizaram-se aquelas que mais se identificavam com a linha de pesquisa escolhida para o tema.

Enfim, além das partes introdutórias e conclusivas, este estudo está dividido em mais duas seções: revisão da literatura pertinente ao tema aprendizagem criativa e a informática da educação como recurso de concepção da criatividade.

Portanto, espera-se que esta pesquisa seja de relevância para todos da área da educação.

1. REVISÃO DA LITERATURA PERTINENTE À APRENDIZAGEM CRIATIVA

A aprendizagem criativa foi inspirada no pensamento do matemático, psicólogo, professor e cientista Seymour Papert. Ele é o criador da Teoria do Construtivismo. Todavia, o criador da aprendizagem criativa, foi o professor Mitchel Resnick.

Resnick trabalhava com novas tecnologias e atividades para envolver crianças nas suas práticas criativas. Nesse contexto, fundou uma linguagem de programação visual, denominada Scratch. Esta criação fomenta uma aprendizagem criativa e divertida em várias regiões do mundo, na atualidade.

Destaca-se aqui as ideias de Papert. Visto que ele acreditava que o uso de computadores para crianças como instrumento de aprendizagem viabiliza o desenvolvimento da criatividade.

Papert é considerado o maior especialista do mundo em como a tecnologia pode fornecer novas maneiras de aprender e ensinar matemática, pensamento em geral e outros assuntos. Ele inspirou e fez parceria com equipes de pesquisadores e profissionais da educação que realizaram projetos educacionais em todos os continentes, alguns deles em aldeias remotas em países em desenvolvimento, cidades e estados desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como faculdades, universidades, empresas globais e, sim, até prisões⁴².

A aprendizagem criativa busca proporcionar dinamismo nas aulas, em razão de motivar professores e alunos. Assim, ela contribui para que as

42 WORKS BY PAPERT. Seymour Papert, [s.d.]. Disponível em: <http://papert.org/>

aulas fiquem mais prazerosas e eficientes, em razão de visar o engajamento de todos, como protagonista da aquisição de conhecimentos.

Dessa forma, a professora Viviane Beineke, da Pós-Graduação em Música da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) fala que: “A aprendizagem criativa é um enfoque mais recente, que procura capturar tanto a perspectiva do professor como a dos alunos” (BEINEKE, 2012, p. 49).

Para os pesquisadores Darski et al (2020), a aula deve ser centralizada no aluno. Assim, sua história cultural deve ser valorizada. Portanto, o papel do docente ao perceber as capacidades do discente, é buscar expandir e potencializar as competências e habilidades subjetivas de cada um. Neste sentido, o aluno é estimulado a pensar e a criar coisas novas. Então, o docente poderá mediar a construção do conhecimento com base nos 4Ps da aprendizagem criativa, conforme apresentado por Resnick (2017):

- **Projetos:** o aprendizado é mais efetivo quando as pessoas trabalham ativamente em projetos significativos, definidos e realizados pelos alunos;
- **Paixão:** quando os alunos trabalham em uma atividade que se baseia no interesse deles. Eles trabalham com prazer, por mais tempo e se esforçam mais. E conseqüentemente, aprendem mais;
- **Pares:** o aprendizado tem mais sucesso quando é desenvolvido como uma atividade social, com outros alunos colaborando e com respeito às diferentes ideias e opiniões;
- **Pensar brincando:** liberdade para experimentar, refazer, errar, encontrar resultados inesperados e explorá-los, sem um caminho considerado correto ou objetivo final único.

Logo, o ambiente educativo deve ser um lugar de acolhimento, afeto e amor. Logo, nessa concepção não deve haver medo de fazer experiências novas, de errar, de recomeçar, de pensar criticamente e de propor novas ideias. Enfim, o que importa é ser feliz, no processo de aprendizagem.

Dessa forma, acredita-se que é possível desenvolver a criatividade dos alunos, a partir do momento que eles se sentem representados, satisfeitos e felizes. Visto que são fatores necessários para o nascimento da criatividade.

E é de elevada importância frente às mudanças que ocorrem na humanidade, em razão do surgimento das novas tecnologias e das que desaparecem ou entram em desuso.

Portanto, o aluno é o centro da atenção. Isto é valorizar o que ele mais gosta e se identifica. Então, a regra é ser feliz naquilo que faz. Assim, no processo de ensino e aprendizagem o professor é apenas mais um, na qualidade de mediador. O docente deve buscar potencializar as qualidades do aluno, com a finalidade de que ele possa solucionar problemas que surgirão no futuro, a partir de experiências e práticas. Ou seja, “mão na massa”. É preciso de criatividade. Resnick (2017) faz a seguinte orientação:

Parte da motivação para mudar é econômica. O ambiente de trabalho atual passa por uma transformação radical. Muitas profissões e cargos estão desaparecendo à medida que computadores e robôs assumem tarefas rotineiras (e inclusive outras menos comuns), e quase todos os trabalhos estão mudando, uma vez que as pessoas e os locais de trabalho devem se adaptar continuamente a um fluxo constante de novas tecnologias, fontes de informação e canais de comunicação (RESNICK, 2017, p. 2).

Por conta disso, o próprio termo “aprendizagem criativa”, orientamo-nos para a necessidade de construir conhecimentos em face de solucionar os problemas que possivelmente surgirão. Portanto, a necessidade de desenvolver projetos de ensino e aprendizagem, que possam orientar a comunidade escolar para a perspectiva de como o mundo estará daqui a 10, 20, 30 anos ou mais.

Destaca-se que no Brasil, em 2015, foi criada a Rede Brasileira de Aprendizagem Criativa, através de uma parceria com o MIT Media Lab e a Fundação Lemann. Os objetivos são de verificar e identificar os projetos alinhados com este modo de pensar a educação e conectá-los entre si. E assim, promover uma educação com mais significado e sentido na vida do ser humano.

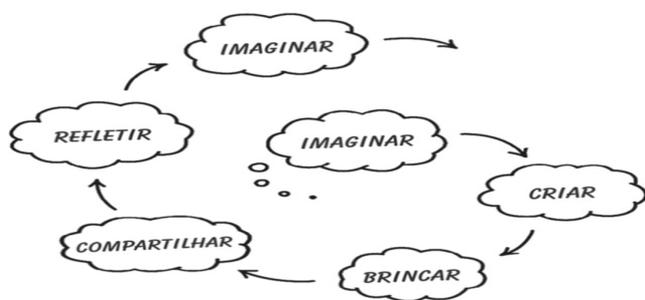
Dessa forma, precisa-se de produzir projetos voltados para a aprendizagem criativa em ambientes educacionais. E na atualidade, é de grande valia considerar nos projetos o conjunto de recursos tecnológicos que

pode colaborar no processo de ensino e aprendizagem, tais como: placas de processamentos de hardware (Arduíno), motores, sensores e atuadores, impressora 3d, dispositivos móveis etc. Ressalta-se ainda, que a ideia de projeto envolve a antecipação de algo desejável que ainda não foi realizado, traz uma ideia de pensar a realidade que ainda não aconteceu.

A pedagogia de projetos deve permitir que o aluno aprenda-fazendo e reconheça a própria autoria naquilo que produz por meio de questões de investigação que lhe impulsionam a contextualizar conceitos já conhecidos e descobrir outros que emergem durante o desenvolvimento do projeto. Nessa situação de aprendizagem, o aluno precisa selecionar informações significativas, tomar decisões, trabalhar em grupo, gerenciar confronto de ideias, enfim, desenvolver competências interpessoais para aprender de forma colaborativa com seus pares (PRADO, 2003, p. 7).

Enfim, acredita-se que a aprendizagem criativa é fundamental para que o sujeito possa se relacionar melhor consigo mesmo, com o outro, com a natureza e com o mundo. E a melhor forma de desenvolver a criatividade, é por meio da imaginação, da reflexão, da colaboração entre os pares e do pensar brincando. É como se fosse um jardim de infância para toda a vida. Para a realização desta proposta pedagógica, existe a espiral de aprendizagem criativa, que direcionam cada etapa, conforme apresentado na figura 01.

Figura 01. Espiral da Aprendizagem Criativa



Fonte: (Resnick, 2017)

Nessa espiral é apresentado um modo de construção de conhecimentos. Resnick (2017), assim conceitua a espiral da aprendizagem criativa:

A espiral de aprendizagem criativa é o motor do pensamento criativo. À medida que as crianças do jardim de infância percorrem a espiral, elas desenvolvem e refinam suas habilidades como pensadoras criativas, aprendem a desenvolver as próprias ideias, testá-las, experimentar alternativas, obter as opiniões de outras pessoas e criar ideias baseadas em suas experiências (RESNICK, 2017, p. 8).

Diante das reflexões, nota-se que a aprendizagem criativa coloca o aluno como o centro da atenção. Destaca-se que esta forma de conceber o processo de ensino e aprendizagem serve para todas as faixas etárias. Todavia, isto é na medida em que valoriza os talentos subjetivos, a fim de estimular a criatividade.

Essa criatividade poderá ser de grande expressão como é o caso dos grandes artistas, inventores, poetas (chamada por Resnick de criatividade com C maiúsculo). Mas, existe também a criatividade de menor proporção, mas de igual importância, que são aquelas pensadas para dar soluções para os eventos da nossa vida cotidiana e que são úteis para nossas atividades diárias (criatividade com c minúsculo). Portanto, as pessoas em maior ou menor grau são criativas. E existem diversos estudos, nos últimos anos acerca, do tema aprendizagem criativa.

Mediante a ausência de uma educação voltada para a aprendizagem criativa, depara-se com a falta de pessoas com o perfil de solucionar problemas, em relação às demandas que surgem nos eventos da vida cotidiana. Portanto, justificam-se as mais diversas pesquisas em aprendizagem criativa, no sentido de colaborar na construção do edifício do conhecimento. Observa-se que diversos pesquisadores, têm-se dedicado a este tema.

O pesquisador Fava (2016), por meio da PUC-SP, no seu trabalho final de doutorado, defendeu a tese intitulada: “Fluke: repensando a gamificação para a aprendizagem criativa”, com foco no pensamento criativo, design e jogos. Fava, na sua tese defende que

O pensamento criativo parece não ser estimulado no atual modelo de aprendizagem, que é geralmente focado na resolução de proble-

mas isolados, previamente formulados ou limitados ao contexto temporal presente. Direcionados por essa questão e cientes do potencial dos jogos para o desenvolvimento de habilidades socioafetivas e cognitivas partimos da hipótese da gamificação, que se fundamenta nas relações entre as lógicas do design e dos jogos, como uma possível via de estímulo ao pensamento criativo no contexto de aprendizagem (FAVA, 2016, p. 1).

Por outro lado, a pesquisadora Castro (2017), no curso de Mestrado em Ensino e Ciência e Tecnologia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (Ponta Grossa), defendeu a dissertação intitulada: “O uso da programação Scratch para o desenvolvimento de habilidades em crianças do ensino fundamental”. O objetivo deste estudo foi verificar o que a Programação Scratch podia proporcionar aos alunos. Ao fim da pesquisa, ela constatou que este software é um ambiente motivador e produz resultados positivos, no sentido de que eles puderam efetivamente desenvolver habilidades ao interagir por conta própria entre si e com o computador.

Já Neri Júnior (2019), vinculado à Universidade Federal do Pará, defendeu a dissertação intitulada “Atos e lugares de aprendizagem criativa em matemática”. Seu estudo teve como objetivo investigar como as ações interdisciplinares podem promover uma aprendizagem criativa em matemática. Para ele, essa pesquisa é a cartografia das experiências e vivências interdisciplinares em lugares de aprendizagem que potencializam o aprendizado criativo e autônomo. Isto é com base nos princípios da Cultura Maker (“aprender fazendo”) e da metodologia STEAM. Neste estudo, Neri Júnior, conclui que:

Uma aprendizagem criativa tem início com uma mudança de atitude, uma atitude de abertura para o novo, para diferentes saberes, para a colaboração 190 Capítulo 5. Lugar de Confluo e para autonomia. Se desenvolve em ambientes inspiradores, colaborativos e democráticos. Acontece quando temos domínio suficiente dos conteúdos, métodos e técnicas envolvidos no processo. Portanto, ações interdisciplinares promovem uma aprendizagem criativa porque possibilitam uma mudança de atitude, permitem conectar

saberes e estimulam a criação de ambientes inspiradores e colaborativos (NERI JÚNIOR, 2019, p. 189-190).

Portanto, diante das pesquisas e reflexões, entende-se que a aprendizagem criativa deve ser fomentada em todos os níveis de escolarização, tais como: Jardim de Infância, Fundamental, Médio e Superior.

1.1. A INFORMÁTICA DA EDUCAÇÃO NA CONCEPÇÃO DA APRENDIZAGEM CRIATIVA

Diante das pesquisas voltadas a respeito da aprendizagem criativa, compreende-se que há necessidade de desenvolver políticas educacionais voltadas para a fomentação de ações, que visem estimular a criatividade, a fim de proporcionar um ensino de qualidade.

Para isso, as ferramentas da informática da educação são importantes aliadas como recursos auxiliares da aprendizagem. Todavia, também sentimentos como: amor, afeto, acolhimento e ética não podem faltar neste processo.

Deste modo, com este estudo, sugere-se aos gestores educacionais a incentivar a comunidade escolar a desenvolver ações que aspirem à ampliação do pensamento criativo dos profissionais de educação e alunos. Bem como a promoção de atividades colaborativas, porque são fundamentais no ambiente acadêmico. Ressalta-se que a aprendizagem criativa é de grande valia para todos os ramos do saber, nas mais variadas áreas do conhecimento, tais como:

- 01 — Linguagem e suas Tecnologias;
- 02 — Matemática e suas Tecnologias;
- 03 — Ciência da Natureza e suas Tecnologias;
- 04 — Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

Portanto, observa-se a necessidade de disponibilizar cursos de capacitação para os professores. Cujo objetivo é possibilitá-los a desenvolver atividades práticas mediadas pela informática da educação, na respectiva área de atuação. Destaca-se a existência de softwares como Mentimeter

(excelente para construção de nuvem de palavras), Canva, Genially, Padlet, Google Docs, Google Forms, Google Site, Google Drive, Google Classroom etc.

Essas novas tecnologias contribuem para uma aprendizagem criativa, pois envolve a interação dos pares. Elas impulsionam a imaginação, a criação, o compartilhamento em rede e a reflexão. Portanto, frente ao alto índice de nativos digitais na atualidade, esses recursos poderão tornar o ato de aprender mais prazeroso, divertindo, eficiente e eficaz.

De tal modo, em uma sociedade imersa no contexto das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), a concepção da escrita colaborativa, mediada pelos recursos da tecnologia da informática é um importante instrumento para a comunicação entre os envolvidos.

Neste sentido, a pesquisadora Felipeto (2019), fala que: “A escrita colaborativa em sala de aula é uma situação didática que coloca os alunos em diálogo na construção de um único texto; ao contrário da escrita individual, em que eles normalmente escrevem a sós e em silêncio” (FELIPE TO, 2019, p. 01).

Já o Formulário Google Forms é um programa computacional gratuito. O usuário conta com uma galeria com diversos modelos de formulários prontos, que podem ser personalizados. São recursos para criação de pesquisas como: de múltipla escolha, testes com questões discursivas e solicitação de avaliação em escala numérica. Esta tecnologia é ideal para coletar informações de forma eficiente, receber feedback, organizar inscrições em eventos e realizar provas a distância, entre outras possibilidades. Neste contexto, Dias et al., afirma que

Entre as inúmeras formas utilizadas no ensino durante a pandemia foi o formulário google, onde admite uma infinidade de maneiras de avaliação e envio aos alunos, onde basta se ter um celular, Android ou IOS, para que se possa responder provas, trabalhos, testes ou mesmo uma forma de informação e de divulgação (DIAS et al. 2021. P. 04).

A nuvem de palavras pode ser feita por meio de software como o Mentimeter. Ela permite analisar de forma qualitativa as informações co-

letadas. É válido destacar que a palavra maior da nuvem, é referente à que está presente no discurso do maior número de sujeitos participantes. Em relação a este método, os pesquisadores Vilela, Ribeiro e Batista (2018), com o artigo intitulado: “*Os desafios do mestrado profissional em ensino na saúde: uso da nuvem de palavras no apoio à pesquisa qualitativa*”, concluíram que: “A técnica nuvem de palavras mostrou-se de fácil operacionalização, permitindo o resultado rápido das percepções dos participantes e, corroborou com os achados da análise qualitativa de conteúdo de textos” (Batista et al. 2018, p. 01).

O Padlet possui características colaborativa, dinâmica e gratuita. Acerca desta tecnologia, os pesquisadores, Silva e Lima (2018), entendem que este recurso é um instrumento digital excelente para a interação dos alunos e democratização das informações. No artigo, “Padlet como Ambiente Virtual de aprendizagem na Formação de Profissionais da Educação”, eles ressaltam que:

Ferramentas como o Padlet, que apresentam características colaborativas, permitem a interação dos sujeitos difundindo ideias, cultura, democratizando as informações e aprendendo em um contexto diferente do presencial, ou seja, da tradicional sala de aula. O uso do Padlet como ambiente virtual de aprendizagem não invalida de forma alguma as tradicionais plataformas de educação a distância, apenas contribui para mostrar que há outros recursos colaborativos que também podem potencializar processos formativos no ciberespaço, dependendo do desenho metodológico do curso. O recurso escolhido em questão (Padlet) possibilitou o acompanhamento justamente por ser um recurso colaborativo, onde todos os murais virtuais (Padlet) construídos pelos alunos são compartilhados com os professores, com atualização e edição feita pelo autor (SILVA; LIMA, 2018, p. 85).

Portanto, acredita-se que a aprendizagem criativa mediada por docentes, através dos recursos pertinentes a informática da educação, poderá servir de obstáculos para o desenvolvimento e agravamento do fracasso escolar, repetência, entre outros fatores que desmotivam discentes e docentes, na busca por conhecimentos. Enfim, ela é primordial para o

desenvolvimento de projetos e propostas que possam apresentar soluções para os problemas atuais e futuro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que esta pesquisa sirva de estímulo para os profissionais de educação, no sentido de proporem ações inovadoras e criativas, em sua prática docente. De modo que possam possibilitar aos discentes, mecanismos que os ajudem a se relacionarem melhor consigo mesmos, com o outro, com a natureza e com o mundo.

Assim, alcançou-se o objetivo da pesquisa que era justamente refletir sobre a concepção da aprendizagem criativa, mediada pelos docentes a partir dos recursos da informática da educação, com base em Papert. Portanto, algumas perguntas sem respostas prontas: Você já imaginou o mundo sem pessoas com pensamentos criativos? Sem criatividade? Já parou para pensar como o mundo estará daqui algumas décadas? Será que o modelo de educação atual desenvolvem seus planejamentos estratégicos a partir dessa lógica? Os alunos estão sendo estimulados a desenvolver a criatividade para atender as demandas que surgirão no futuro?

Enfim, espera-se que o presente estudo possa colaborar na construção do edifício do conhecimento, pertinente aos aspectos qualitativos do processo de ensino e aprendizagem, numa perspectiva voltada para solução de problemas atuais e futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEINEKE, Viviane. **Aprendizagem criativa e educação musical: trajetórias de pesquisa e perspectivas educacionais. Educação.** Revista do Centro de Educação, vol. 37, núm. 1, enero-abril, 2012, pp. 45-60. Universidade Federal de Santa Maria Santa Maria, RS, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1171/117123668004.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CASTRO, Adriane de. **O uso da programação Scratch para o desenvolvimento de habilidades em crianças do ensino fundamental.** 2017. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ensino de Ciên-

cia e Tecnologia) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Ponta Grossa, 2017. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2462/1/PG_PPGECT_M_Castro%2c%20Adriane%20de_2017.pdf. Acesso em: 27 dez. 2021.

DA SILVA, Patrícia Grasel; DE LIMA, Dione Sousa. Padlet Como Ambiente Virtual De Aprendizagem Na Formação De Profissionais Da Educação. **RENOTE**, v. 16, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/renote/article/view/86051/49407>. Acesso em: 06 jan.2022.

DARSKI, Rosângela; LORENZI, Fabiana; PERES, André. O uso das tecnologias digitais aliadas ao turismo nas aulas de geografia do ensino fundamental. **Tecnologias, Sociedade e Conhecimento**, v. 7, n. 1, p. 156-172, 2020. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tsc/article/view/14701>. Acesso em: 20 dez. 2021.

DIAS, Gustavo Nogueira et al. A utilização do Formulários Google como ferramenta de avaliação no processo de ensino e aprendizagem em tempos de pandemia de Covid-19: Um estudo em uma escola de educação básica. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 4, p. e44910414180-e44910414180, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/14180>. Acesso em: 6 jan. 2022.

FAVA, Fabrício Mário Maia. **Fluke: repensando a gamificação para a aprendizagem criativa**. 2016. 162 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Semiótica) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Comunicação e Semiótica, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/PUC_SP-1_d82e95f765adc548a7e7df272ebdeba1. Acesso em: 27 dez. 2021.

FELIPETO, Sonia Cristina Simões. **Escrita Colaborativa e Individual em Sala de Aula: Uma Análise de Textos Escritos por Alunos do Ensino Fundamental**. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/>

alfa/a/g6xzcwZLvXg7gtVvRZF755F/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 06 jan.2021.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Plageder, 2009. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=lang_pt&id=dRuzRyEIzmkC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Denise+Tolfo+Silveira+e+Fernanda+Peixoto+C%C3%B3rdova+\(2009\)+&ots=93T9__jrOG&sig=q3GGX_t-TdVutnv7Uyb5BytH6Ss#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=lang_pt&id=dRuzRyEIzmkC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Denise+Tolfo+Silveira+e+Fernanda+Peixoto+C%C3%B3rdova+(2009)+&ots=93T9__jrOG&sig=q3GGX_t-TdVutnv7Uyb5BytH6Ss#v=onepage&q&f=false). Acesso em: 27 maio 2022.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201-209, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ptp/a/HMpC4d-5cbXsdt6RqbrmZk3J/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 maio 2022.

NERI JÚNIOR, Edilson dos Passos. **Atos e lugares de aprendizagem criativa em matemática**. Orientadora: Cristina Lúcia Dias Vaz. 2019. 199 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino) - Programa de Pós-Graduação Criatividade e Inovação em Metodologias de Ensino Superior, Núcleo de Inovação e Tecnologias Aplicadas a Ensino e Extensão, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/12172>. Acesso em: 27 dez de 2021.

PRADO, Maria Elisabette Brisola Brito. Pedagogia de projetos. **Série “Pedagogia de Projetos e Integração de Mídias”-Programa Salto para o Futuro, Setembro**, 2003. Disponível em: https://moodle.ifrj.edu.br/pluginfile.php/24365/mod_resource/content/1/Pedagogia%20de%20Projetos%20-%20Texto%20complementar.pdf. Acesso em: 27 maio 2022.

RESNICK, Mitchel. **Jardim de Infância para a vida toda: por uma aprendizagem criativa, mão na massa e relevante para todos**. Penso Editora, 2017. Disponível em: <https://lcl.media.mit.edu/re->

sources/readings/chapter1-excerpt.pt.pdf?pdf=ch1-pt. Acesso em: 27 maio 2022.

RESNICK, Mitchel. **Lifelong Kindergarten: Cultivating Creativity Through Projects, Passion, Peers, and Play**. Cambridge: MIT Press, 2017.

VILELA, Rosana Brandão; RIBEIRO, Adenize; BATISTA, Nildo Alves. Os desafios do mestrado profissional em ensino na saúde: uso da nuvem de palavras no apoio à pesquisa qualitativa. **CIAIQ2018**, v. 2, 2018. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2018/article/view/1833/1784>. Acesso em: 01 jan.2022.

WORKS BY PAPERT. **Seymour Papert**, [s.d.]. Disponível em: <http://papert.org/>. Acesso em: 29 dez. 2021.

EDUCAÇÃO INCLUSIVA: APRENDIZAGEM DE ALUNOS SURDOS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA NO ENSINO FUNDAMENTAL I

Celso dos Anjos Junior⁴³

INTRODUÇÃO

Em torno de 5% da população brasileira apresenta algum tipo de surdez, segundo o censo do IBGE (2010) e uma expectativa, cada vez mais crescente, de quase 2% da população global com o Transtorno do Espectro Autista (TEA) (ROMAN-URRESTARAZU et al., 1993). Assim como em qualquer outro indivíduo, o TEA pode trazer sérios prejuízos no processo ensino-aprendizagem do indivíduo com surdez, por meio de comprometimentos de ordem social, de comunicação e/ou de linguagem.

Pensar na sobreposição do Autismo na surdez e seus potenciais prejuízos para a aprendizagem de crianças em idade escolar, é voltar os olhos para a problemática e procurar estratégias para a minimização de seus efeitos, sobretudo, durante os primeiros anos do ensino básico, considerando a grande relevância deste período na constituição dos indivíduos.

43 Psicopedagogia. Graduando (UNICESUMAR, Maringá/PR). Comunicação Assistiva: Libras. Graduando (UNINTESE, Santo Ângelo/RS. Tradutor e Intérprete de Libras.

Com base nesses pressupostos, o presente artigo configura-se com uma abordagem qualitativa em que se utilizou, como instrumento metodológico, revisão de literatura dos seguintes autores: BORGES, 2018; LOPES, 2019; CRUZ, 2016; BAGAROLLO; RIBEIRO e PANHOCA, 2013; assim, buscou-se por artigos relacionados no Google Acadêmico, tendo como objetivo analisar como o TEA se manifesta em alunos surdos no Ensino Fundamental I, e como está sendo feito o acolhimento destes.

No capítulo 1, está relatado sobre a caracterização do TEA na surdez, especificando aspectos neurobiológicos do Transtorno e suas principais implicações para o desenvolvimento de alunos surdos. À sequência, no capítulo 2 buscou-se discutir a inclusão do aluno surdo autista no Ensino Fundamental I, a importância de um diagnóstico precoce e questões ligadas às práticas pedagógicas. Já no capítulo 3 investigou-se sobre as possibilidades de intervenções pedagógicas na aprendizagem do aluno surdo autista, por meio de adaptações e sistematização do conteúdo, identificadas as possibilidades desse aluno e com aplicação de estratégias específicas. Por fim, buscou-se a identificação dos principais desafios e possibilidades que alunos surdos autistas apresentam, entre 7 e 11 anos, período esse, compatível com o Ensino Fundamental I.

CAP. 1 – CARACTERIZAÇÃO DO TEA NA SURDEZ

1.1. CARACTERIZAÇÃO DO TEA EM ALUNOS SURDOS.

O Transtorno do Espectro Autista (TEA) se refere a uma série de condições que se caracterizam por comprometimentos no comportamento social, comunicação e linguagem do indivíduo. Assim sendo, é razoável pensar no comprometimento cognitivo que o espectro pode causar em crianças em idade escolar. Dentro dessa perspectiva, alunos surdos com TEA podem apresentar ainda mais comprometimentos em seus processos ensino-aprendizagem, desde a primeira infância, acarretando problemas durante todo o ensino básico e, possivelmente, consequências irreparáveis para toda vida.

É importante salientar que o TEA é um distúrbio do desenvolvimento neurológico cognitivo e que as Línguas de Sinais, são

línguas naturais de uma população sem déficits cognitivos [...]: o Surdo. Vale ressaltar que as pessoas com autismo apresentam constantemente déficits intelectuais acentuados, enquanto os Surdos, por sua vez, possuem uma deficiência sensorial, caracterizada pelo não-funcionamento do sentido auditivo (LOPES, 2019, p. 19).

Dessa feita, além das muitas barreiras encontradas pelos indivíduos surdos, para desenvolvimento de suas capacidades, sobretudo, no que se refere à barreira linguística, há de se considerar que toda a carga de comprometimento neurológico cognitivo, causado pelo espectro autista, reforçam ainda mais as limitações de desenvolvimento em indivíduos surdos que o possuem.

Não obstante, os prejuízos causados pelo comprometimento neurológico que o TEA impõe, aspectos de ordem social também podem agravar qualquer grau de comprometimento biológico que o Transtorno possa manifestar.

Para De Lima (2019), os principais aspectos de ordem biológica ou social, podem influenciar na construção do conhecimento de alunos com TEA. Assim sendo, as manifestações do TEA se apresentam de diferentes formas e em diferentes graus de comprometimentos. Em indivíduos surdos os graus de severidade do TEA podem ser potencializados, considerando o grau de surdez.

Apatia ou afastamento social, característicos do TEA, podem ser confundidos com comprometimentos auditivos nas crianças. Nesse sentido, torna-se preponderante se, quando chamada, a criança não olha porque não escuta ou porque não tem interesse. De qualquer maneira, a presença de um diagnóstico não exclui a possibilidade do outro. Ressalta-se, também, que ainda que o TEA não possua cura, diagnósticos precoces apresentam sempre melhores condições de tratamento e melhores resultados em processos interventivos.

Para Fernandes; Medeiros (2020, p. 32), os comprometimentos em “Indivíduos com TEA manifestam-se de maneiras diferentes, dependendo do grau de severidade com o espectro”. Alguns indivíduos podem apresentar grau leve, com pequenas dificuldades de interações, até graus

severos de comprometimento na comunicação verbal e não-verbal. Assim sendo, o mesmo ocorre em indivíduos surdos autistas.

Dessa maneira, a despeito do grau de comprometimento do TEA em indivíduos surdos, considerando os comprometimentos na comunicação e na linguagem do indivíduo, torna-se importante pensar que a proposta da educação bilíngue para o surdo autista deve ser valorizada no processo de ensino-aprendizagem (ROCHA, 2016).

A incidência de TEA em indivíduos, em todo o mundo, atinge uma expectativa aproximada de 2% e, por analogia, no Brasil, infere-se a mesma faixa. Considerando que, segundo o IBGE (2010), estima-se em torno de 10 milhões de pessoas surdas em todo o País, o que corresponde a aproximadamente 5% da população, é possível supor que as probabilidades de incidências de indivíduos surdos autistas são muito pequenas. Entretanto, devido ao alto grau de comprometimento às capacidades destes indivíduos, não se pode desconsiderar seus efeitos.

Assim, a desordem neurológica do TEA afeta, ainda mais, indivíduos surdos. Mesmo considerando a baixa incidência de pessoas surdas autistas, deve-se levar em consideração que elas acontecem e sua gravidade se materializa no potencial que apresenta como fator causador de problemas no processo de aprendizagem.

1.2. ASPECTOS NEUROBIOLÓGICOS DO TEA.

Os aspectos neurobiológicos específicos do Transtorno do Espectro Autista se manifestam nos indivíduos surdos principalmente nas habilidades sociais, de comunicação e de linguagem.

(...) necessidade da realização de futuros estudos que possam vir a elucidar as alterações neurobiológicas relacionadas ao Autismo Infantil. Para isso, os autores pretendem estender os estudos na área por meio de comparações entre a neurobiologia fazer autismo com outros transtornos neuropsiquiátricos infantis e, dessa forma, compreender quais são os padrões mais característicos do autismo infantil em detrimento de outros transtornos (DE ALMEIDA OLIVEIRA; SOUZA, 2021, p. 5).

Os aspectos neurobiológicos do TEA, apresentam relevância para o aprendizado de indivíduos surdos porque interferem diretamente nas habilidades de relações sociais, comunicacionais e de linguagem, uma vez que o desenvolvimento de tais habilidades já apresenta limitações no desenvolvimento do surdo sem o TEA.

O surdo se comunica com o uso da Língua Brasileira de Sinais (Libras). Esta modalidade de comunicação encontra muitas barreiras, considerando que a sociedade brasileira, em sua maioria, não utiliza o mesmo canal de comunicação. Neste sentido, os déficits na comunicação e na interação social são acentuados, ainda mais, pelas limitações do TEA.

A aquisição da Libras para o processo de comunicação e desenvolvimento cognitivo é fundamental para a aquisição de habilidades necessárias a aprendizagem, sobretudo na primeira infância, quando a criança está desenvolvendo a comunicação básica. O indivíduo com TEA, como vimos, possui consideráveis limitações nas relações sociais, de comunicação e de linguagem. Assim sendo, para o indivíduo surdo e autista, a Libras se apresenta como ferramenta que possibilita sua comunicação.

Nesse viés, alterações neurobiológicas, características do TEA, trazem prejuízos comunicacionais e limitações consideráveis nas interações sociais e desenvolvimento de indivíduos com o transtorno e, apresentam-se como barreiras ao aprendizado. Dessa forma, para além da condição de surdez, a Libras se apresenta como instrumento indispensável à comunicação e ao aprendizado.

1.3. IMPLICAÇÕES DO TEA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALUNO SURDO.

A surdez, por si só, não apresenta comprometimentos de ordem neurológica, como apresentados no TEA. Entretanto, indivíduos surdos autistas podem desenvolver, além dos aspectos neurológicos, comorbidades comuns ao Transtorno como, epilepsia, depressão, ansiedade e transtorno de déficit de atenção e hiperatividade (TDAH). Assim, destacar as influências mais evidentes do TEA, em alunos surdos, é importante para discernir o que é típico da surdez e o que é comprometimento neurológico, advindos do TEA.

O grupo de surdos com TEA mostrou déficits específicos na compreensão e expressão de expressões faciais afetivas (...); no entanto, as expressões faciais linguísticas foram preservadas, com exceção dos advérbios. Os prejuízos foram mais pronunciados quando a compreensão e a produção da face exigiam a atribuição sobre o estado mental de outros (CRUZ, 2016, p. 54).

Dessa maneira, “O autor conclui que surdos com TEA não são incapazes para realizar o processamento facial, mas apresentam particularidades e um padrão sutil de déficits no uso da face na língua de sinais” (CRUZ, 2016, p. 54). Isto posto, o uso da Libras se mostra uma estratégia plenamente factível para aquisição de linguagem e comunicação em indivíduos com TEA.

A linguagem se manifesta de diferentes maneiras e, de todas as formas, o TEA afeta significativamente o potencial de comunicação. Este Transtorno apresenta desafios para a linguagem no processo de comunicação e no processo ensino-aprendizagem.

A incidência de comportamentos repetitivos e restritivos são características presentes no TEA, trazendo interferências na comunicação do indivíduo autista. Em indivíduos surdos atuam como limitadores para a sinalização da Libras. Deve-se levar em consideração ainda, que indivíduos surdos com TEA, no Ensino Fundamental I, sejam acompanhados bem de perto, para que adquiram a sinalização e possam se comunicar. Desta feita, o bilinguismo configura-se como uma proposta de ensino da Libras como primeira Língua e o Português, na modalidade escrita, como segunda Língua.

O profissional docente, assim como os demais que compõem as equipes multidisciplinares, em ambiente escolar, devem buscar mobilizar-se com intuito de amenizar o comprometimento das relações sociais causadas pelo TEA, uma vez que este Transtorno influencia diretamente a capacidade de aquisição de linguagem, promovendo estereotípias, prejudicando a comunicação nas relações sociais.

CAP. 2 – INCLUSÃO DO ALUNO SURDO AUTISTA NO ENSINO FUNDAMENTAL I

O conceito de inclusão do aluno surdo com Transtorno do Espectro Autista (TEA) segue as mesmas prerrogativas de matrículas em escolas e classes regulares, garantidas aos surdos, conforme estabelecido na Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases) (Brasil, 1996). De igual modo, é salvaguardado aos surdos, no art. 60- A da Lei n.º 14.191/21 (altera Lei de Diretrizes e Bases) (Brasil, 2021), o direito à Educação Bilíngue, tendo o ensino da Libras, como primeira Língua (L1), e a Língua Portuguesa, na modalidade escrita, como segunda Língua (L2).

As duas proposições têm objetivo de proporcionar aos alunos surdos, a construção de conhecimento e desenvolvimento pleno de suas capacidades intelectuais e inclusão social. Neste sentido, inicialmente, a garantia de ensino em escolas comuns e em classes regulares não garantiram, efetivamente, o modelo de inclusão pensado, pois não havia promoção de acessibilidade curricular.

Não obstante, o modelo de Educação Bilíngue se apresenta como alternativa para os surdos e suas famílias. Esta nova perspectiva não desconstrói a ideia de inclusão, como a idealizada no contexto da classe regular, antes procura proporcionar aos indivíduos surdos, o potencial de desenvolvimento pleno. Assim, esta perspectiva poderá ser estendida aos surdos autistas para desenvolvimento deles.

2.1. CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL

A capacitação profissional dos professores, assim como de toda equipe pedagógica, favorece o alcance dos surdos autistas. Dentre muitos fatores que corroboram para a inclusão destes, tanto em classes regulares, como bilíngues, pode-se citar a figura do professor. A este profissional é de extrema importância a capacitação contínua, por meio de cursos de especialização e capacitação, para a inclusão de alunos surdos autistas, dentre muitos outros com necessidades de Educação Especializada.

Essa necessidade, visa atender às determinações para a Educação Especial, contidas no capítulo V da Lei de Diretrizes e Bases, que estabelece,

preferencialmente, a oferta de educação escolar, na rede regular de ensino; quando necessário, serviços especializados, na própria escola regular ou então; o atendimento educacional em escolas ou serviços especializados, conforme as condições específicas de cada aluno (BRASIL, 1996).

Nesse sentido, os professores precisam estar minimamente capacitados, a fim de estabelecer contato inicial satisfatório com os alunos surdos e mediar a acessibilidade e inclusão destes no ambiente escolar, pois o ambiente escolar é essencial para as crianças com necessidades especiais. Assim Borges (2018) aponta diversas barreiras que impedem os indivíduos de frequentarem a escola, favorecendo o isolamento no seio familiar, impedindo gozo constitucional e causando a segregação em escolas especiais.

Borges (2018) aponta, também, que as barreiras encontradas por indivíduos surdos, são ainda mais intensificadas, para o surdo autista, pois o aumento de necessidades específicas dificulta a conversação e o estabelecimento da socialização com o professor e com os demais alunos.

A importância do uso de materiais e estratégias metodológicas adaptadas visam atender às necessidades especiais dos indivíduos. Nesse sentido, entender como o indivíduo surdo aprende e como a presença do TEA implica sobre suas habilidades, possibilita a preparação de materiais e adoção de estratégias acessíveis a estes. Não se trata de atividades mais fáceis ou atividades diferentes no conteúdo, mas pensar como os mesmos objetivos podem ser alcançados por indivíduos com comprometimento neurológico e limitações em questões sociais, de comunicação e de linguagem.

Com base na análise do estudo de Nunes e Walter (2016), podemos dizer que a criança com TEA necessita de Atendimento Educacional Especializado com base em intervenções diferenciadas e diversificadas. Em função de suas características, os portadores do TEA demandam estratégias e ações do professor em conjunto com atividades educativas organizadas, planejadas e sistematizadas, objetivando a promoção do desenvolvimento do aluno.

Borges (2018, p. 52), aponta ainda que

Mesmo com a proposta de adaptações curriculares e de flexibilizações, e deixando com sentido prático os conteúdos básicos, meto-

dologias de ensino, recursos didáticos diferenciados e os processos de avaliação relacionados ao projeto pedagógico da escola, o ensino da escrita e da leitura para o aluno com NEEs ainda se encontra longe da ideal.

Ainda, segundo Borges (2018), para que haja uma efetiva inclusão do aluno surdo autista no Ensino Regular, além da necessidade de observância das diversas legislações que tratam sobre o assunto e da adaptação curricular necessárias a cada indivíduo, é imprescindível o acompanhamento de um profissional Tradutor-Intérprete de Libras, sobretudo em classes regulares.

O conhecimento da Libras, por parte dos profissionais envolvidos no processo de ensino-aprendizagem dos alunos surdos autistas, é fundamental para proporcionar efetividade nas intervenções.

Considerando os aspectos próprios do TEA, Borges (2018), afirma que as diferentes intensidades encontradas neste Transtorno afetam a comunicação da criança, desde a ausência de fala até à estereotipia e/ou ecolalia durante a fala.

Borges (2018) aponta, ainda, que as diversas manifestações em alunos surdos com TEA, carregam questões individuais e com características singulares de cada sujeito, necessitando ainda mais cuidados, por parte das instituições educativas e dos profissionais que nela trabalhem. Assim, cada professor da instituição deve se adequar à forma de comunicação de cada aluno.

Assim sendo, a capacitação profissional, por meio do aprendizado da Libras, constitui-se ferramenta indispensável para a efetiva inclusão de alunos surdos com TEA no Ensino Fundamental I, em ambientes escolares.

2.2. DIAGNÓSTICO PRECOCE

Entender como o diagnóstico precoce colabora para a inclusão do aluno surdo autista no Ensino Fundamental I é indispensável para o processo interventivo. A identificação do transtorno, por meio de seus sintomas, que por vezes se confundem com a própria surdez, permite não só a intervenção precoce, mas também assertiva.

Antes de tudo é importante salientar que, tanto a surdez, quanto a presença do TEA, necessitam de um correto diagnóstico para a realização de abordagens significativas e propostas interventivas.

É essencial, que a identificação das necessidades especiais seja feita o quanto antes, possibilitando assim intervenções precoces, desde a mais tenra idade. É preciso, também, observar a importância do ensino da Libras como L1 e do Português como L2 para o indivíduo surdo, tão logo seja identificada a surdez.

Um Diagnóstico precoce do TEA possibilita a criação de abordagens específicas no processo ensino-aprendizagem. Neste sentido, a Lei n.º 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA) (Brasil, 1990) estabelece, nos incisos III e IV, Art. 54, que o Estado deve, além de oferecer Atendimento Educacional Especializado, preferencialmente, na rede regular de ensino, oferecer atendimentos em creches e pré-escola, a partir de zero anos de idade.

As disfunções sensoriais incomuns estão presentes desde cedo, a hipersensibilidade ao toque aparece ainda nos primeiros anos de vida e parecem ser úteis para o rastreamento precoce no autismo (BARANEK, 1999). Com isso, o desenvolvimento das capacidades do surdo autista com uso da Libras, é fundamental para estímulo e desenvolvimento no início da aquisição da linguagem. Dessa maneira, o indivíduo potencializa o desenvolvimento da comunicação.

A aquisição da linguagem é uma das áreas com potenciais atrasos, por influência da condição autística do indivíduo, segundo (BAGAROLLO; RIBEIRO; PANHOCA, 2013). Com isso, assim, como em indivíduos surdos, aos indivíduos surdos autistas, deverá ser oportunizado o desenvolvimento da linguagem, por meio da Libras.

O estímulo do surdo autista, ainda na primeira infância, possibilita o desenvolvimento precoce de habilidades básicas, necessárias à aquisição de outras competências. Assim, levando em conta que a plasticidade cerebral da criança apresenta maior intensidade nos primeiros anos de vida (IFF, 2019), é preciso que ela seja exposta a muitas experiências, com intuito de proporcioná-la a exposição de conhecimentos diversificados, para o seu desenvolvimento pleno.

Observamos que, por meio de observações atentas e precisas, precocemente, o aluno surdo autista poderá ser melhor assistido. Poderá, a partir de então, responder aos estímulos e desenvolver os conhecimentos e habilidades pretendidas.

2.3. SISTEMATIZAÇÃO DE PRÁTICAS PEDAGÓGICAS

A importância da sistematização de práticas pedagógicas para a inclusão do aluno surdo autista no Ensino Fundamental I é cada vez mais necessária. Ambientes comuns de aprendizagem necessitam de práticas e ferramentas apropriadas ao trabalho com surdos. Devem ser pensadas, também, com vistas ao atendimento de surdos autistas.

A utilização de atividades metodológicas adaptadas, somadas às práticas inovadoras, dinâmicas e criativas, apresentam potencial para o desenvolvimento das práticas pedagógicas, pensando na individualidade de cada aluno, além de considerar também sua subjetividade.

Inicialmente, salienta-se que diversas metodologias utilizadas para a sistematização de práticas pedagógicas no ensino de indivíduos surdos, podem se sustentar, tanto sobre a perspectiva da classe regular, quanto à bilíngue de ensino. Entretanto, esta última, se apresenta de maneira mais ajustada ao surdo autista, uma vez que de acordo com o § 2º, Art. 1º da Lei Federal n.º 12.764/12 (Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA), para fins legais, a pessoa com TEA é considerada com deficiência. Nesse sentido, o modelo bilíngue de ensino proposto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional atende, não só alunos surdos, mas todos os que possuem algum grau de comprometimento, que se caracterize como deficiência.

Assim, propõe-se a reflexão sobre aspectos comuns entre a surdez e o TEA, considerando espaços escolares semelhantes para ambos, no que se refere às dificuldades no estabelecimento da comunicação. Desta forma, a compreensão da necessidade de trabalhar a sistematização e uso de práticas metodológicas, específicas para atendimento às necessidades de alunos surdos autistas, possibilita o desenvolvimento deles.

O ensino de Libras para a comunicação de surdos autistas deve ser pensado como alternativa às limitações, comumente ocorridas em função

do Transtorno. Assim sendo, “seria o surdo autista capaz de utilizar a Libras como instrumento de comunicação, considerando as especificidades do TEA?” (LOPES, 2019, p. 19).

Diante disso, “criar estratégias escolares individuais partindo da experiência sensorial de cada um pode ser chave crucial para a compreensão da pessoa com autismo Surda” (LOPES, 2019, p. 55), por meio de estratégias diversificadas, com uso de Tecnologias Assistivas, desenvolve a autonomia e a inclusão do aluno surdo. Nesse sentido, a Libras se apresenta como ferramenta para a mediação da aprendizagem.

(...) é a Tecnologia Assistiva (TA). Ela aparece juntamente com recursos múltiplos de ajuda para diminuir diferenças e potencializar a mediação no processo de aprendizagem de pessoas com deficiências. Nesta perspectiva, a TA pode contribuir no processo de Mediação da Aprendizagem da criança Autista (PROENÇA, et al., 2019, p. 3).

A sistematização de práticas pedagógicas utiliza-se de atividades metodológicas adaptadas às necessidades do aluno surdo autista além do uso de diversas Tecnologias Assistivas, com intuito de desenvolver a autonomia destes e possibilitar a inclusão. Nesta perspectiva, o uso da Libras por parte dos profissionais e do próprio aluno, se mostra como fundamental para a compreensão dos conteúdos e alcance dos objetivos estabelecidos.

CAP. 3 – POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÕES PEDAGÓGICAS NA APRENDIZAGEM DO ALUNO SURDO AUTISTA

3.1. ADAPTAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO DO CONTEÚDO

A adaptação e sistematização do conteúdo programático possibilitam as intervenções pedagógicas na aprendizagem do aluno surdo com Transtorno do Espectro Autista (TEA) de forma mais assertiva. Compreender o indivíduo e como ele aprende é essencial para uma condução satisfatória deste por todo o processo de ensino-aprendizagem.

Segundo Oliveira e Machado (2013, p. 36), as adaptações curriculares, de modo geral, envolvem modificações organizativas, nos objetivos e conteúdos, nas metodologias e na organização didática, na organização do tempo e na filosofia e estratégias de avaliação, permitindo o atendimento às necessidades educativas de todos os alunos, em relação à construção do conhecimento.

Não há como pensar em acessibilidade ou inclusão escolar e não atender às necessidades de adaptação curricular. Significa perceber como o indivíduo aprende e tornar o conteúdo acessível. Pensar em acessibilidade dos conteúdos para os surdos autistas, é pensar como driblar as limitações e potencializar o que eles sabem e podem fazer.

A organização do tempo e do espaço é fundamental para que o indivíduo surdo com Transtorno se sinta bem e confortável para o ensino. Estratégias para manutenção do foco e atenção em sala, por exemplo, são fundamentais para que o indivíduo aprenda.

Pensar no ensino, hoje em dia, é lançar mão das ferramentas tecnológicas que dispuser, como o uso de softwares específicos para acessibilidade. Dessa forma, proporcionará maior acessibilidade ao conteúdo a ser trabalhado, despertando a atenção do aluno.

Assim, podemos concluir que as adaptações e sistematização dos conteúdos necessita de adaptação curricular, organização do tempo e espaço utilizado, além do suporte tecnológico disponível como softwares para possibilitar que os alunos surdos autistas possam acessar os conteúdos, da mesma maneira que os alunos ouvintes.

3.2. IDENTIFICAÇÃO DAS POTENCIALIDADES DO ALUNO SURDO AUTISTA.

Identificar as potencialidades do aluno surdo autista favorece o processo interventivo, já visando incluir o uso da Libras como ferramenta de acesso à comunicação e ao conhecimento.

O olhar atento da equipe pedagógica ao aluno surdo autista é importante para identificar as potencialidades deste aluno. Identificando tais potencialidades, o professor deve trabalhar ao máximo os pontos positivos e o que o aluno se sente bem fazendo para que ele se sinta cada vez mais motivado e integrante do meio em que está inserido.

Estímulos estratégicos, com foco no potencial do aluno surdo autista, proporcionam bem-estar e prazer nas atividades propostas. Assim, valorizar e validar o que o aluno surdo autista faz é uma estratégia em potencial para que este aluno se sinta bem e à vontade ao estar no ambiente de sala de aula e para que sinta prazer em fazer as atividades propostas durante as aulas refletindo diretamente no aprendizado.

O estímulo, a aprovação e o encorajamento do surdo autista, ajuda no seu desenvolvimento e promove sua autoestima. Nesse sentido, considera-se, pois, a auto estima como um ponto sensível do surdo autista e a aprovação do que ele recebe é de suma importância para estimular o seu desenvolvimento, o encorajamento para realizar coisas novas e aceitar novos desafios reflete positivamente no seu processo interativo.

Portanto, observamos que o foco dos profissionais envolvidos no processo ensino-aprendizagem do aluno surdo autista deve priorizar suas potencialidades e não suas limitações. Para isso, o profissional precisa estar atento aos sinais compartilhados pelo aluno. Devem-se procurar estímulos estratégicos e a utilização de palavras e ações que demonstrem aprovação e encorajamento, para desenvolvimento e promoção de sua autoestima.

3.3. UTILIZAÇÃO DE ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS.

Compreender como a utilização de estratégias específicas podem atender às demandas do aluno surdo autista, é lançar mão de uma grande variedade de símbolos, métodos e sentimentos, que podem auxiliar e/ou complementar, ou até substituir a comunicação oral. Lopes 2019 propõe uma classificação geral, com uso de comunicação alternativa e ampliada, baseadas em dois conceitos centrais, o estabelecimento de dois sistemas de comunicação, um sem ajuda e outro com ajuda. Nesse sentido, a classificação desses dois sistemas tem por finalidade ofertar a ferramenta mais adequada ao indivíduo surdo, com a utilização de pequenos ajustes.

O aprendizado do aluno surdo autista pode ser prejudicado devido à falta de estratégias, dessa maneira, para que haja uma boa comunicação entre professor e aluno existe a necessidade de modificações do currículo adaptado onde os materiais usados nas aulas são ajustados de acordo com a necessidade e particularidades do aluno.

A utilização de estratégias assertivas minimizam as barreiras impostas pela surdez e pelo TEA. A adaptação dos materiais de ensino e estratégias em sala de aula tornam possível o aprendizado do aluno surdo autista, são dois desafios de aprendizado em um aluno, que precisam ser vencidos. Estratégias como trazer objetivos individualizados, um ambiente organizado, o lugar onde o aluno irá sentar, uso de atividades bem planejadas e de fácil dinâmica com o aluno que permitam socialização com toda a turma, reduzindo assim o distanciamento causado pela barreira da comunicação.

(...) o sistema de CAA busca ensinar às pessoas um código distinto ao oral, mas com a mesma finalidade: expressar-se, comunicar-se, a fim de interagir e modificar o que está em sua volta, manifestando seus anseios e sentimentos (LOPES, 2019, p. 28).

As estratégias voltadas às necessidades do aluno surdo autista tornam o conteúdo acessível, assim como para os demais alunos, permitindo o desenvolvimento de um processo realmente inclusivo.

As estratégias abordadas para o aprendizado devem ser acessíveis a todos os alunos e o ensino através de estímulos visuais é muito importante, não só para o aprendizado do aluno surdo como também para os demais, que se encontram no Ensino Fundamental I, considerando que as crianças são extremamente visuais.

Por fim, mais que a utilização de estratégias, é preciso pensar em abordagens específicas às necessidades do aluno surdo autista. Assim, se faz preciso adaptação curricular e a adoção de estratégias assertivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos, a grande importância das intervenções pedagógicas, frente às demandas no Ensino Fundamental I na atualidade, uma vez que estas ações apresentam significativa relevância para o processo educativo, especialmente em indivíduos com algum tipo de comprometimento. Deste modo, pensar na educação de indivíduos surdos e com Autismo, é pensar em estratégias sistemáticas, ferramentas acessíveis, capacitação profissional e todo outro recurso disponível para possibilitar o processo de aprendizagem.

Diante de novos olhares e perspectivas voltadas à compreensão do indivíduo, com foco e em suas capacidades, e não em suas limitações, as práticas pedagógicas alinham-se às demandas apresentadas no dia a dia das escolas. Neste sentido, o Transtorno do Espectro Autista (TEA) vem se apresentando cada vez mais presente na rotina das equipes pedagógicas, trazendo consigo muitos desafios. Assim sendo, as estratégias são pensadas, desde as mais simples ações, como emprego do lúdico até utilizações de softwares modernos para possibilitar um processo de inclusão efetivo dos indivíduos autistas.

Para isso, foi realizada uma pesquisa no Google acadêmico, com levantamento de materiais sobre a temática. Após a análise destes materiais foi estabelecida uma maior compreensão sobre exploração ampla do conteúdo. O processo de ensino-aprendizagem com alunos surdos autistas da Educação Infantil ao Ensino Fundamental I. A divisão do trabalho foi estabelecida em três capítulos, com as seguintes temáticas: Caracterização do TEA na surdez, Inclusão do aluno surdo autista no Ensino Fundamental I e, Possibilidades de intervenções pedagógicas na aprendizagem do aluno surdo autista.

O aspecto abordado no primeiro capítulo buscou descrever sobre a Caracterização do TEA em alunos surdos, aspectos neurobiológicos no TEA e as Implicações do TEA para o desenvolvimento do aluno surdo. Na sequência, o capítulo seguinte procurou discorrer sobre capacitação profissional, sistematização de práticas pedagógicas e diagnóstico Precoce. Por fim, objetivou-se demonstrar a adaptação e sistematização do conteúdo, identificação das potencialidades do aluno surdo autista e utilização de estratégias específicas.

Percebemos que muitos estudos ainda se fazem necessários e como desdobramentos desta pesquisa, mostrou-se interessante um aprofundamento com a finalidade de esclarecer, quais das ferramentas, instrumentos e recursos de aprendizagem adotados, para o ensino de alunos surdos com Transtorno do Espectro Autista no Ensino Fundamental I.

Desse modo, considerando que as discussões sobre a temática ainda são recentes e com pouca profundidade, acredita-se que muito ainda pode ser explorado com a finalidade de possibilitar uma análise mais precisa

sobre as ferramentas e estratégias de inclusão, bem como sobre os desafios e possibilidades de alunos surdos com TEA no Ensino Fundamental I.

Por fim, é evidente que o assunto não pode ser esgotado em uma única discussão, considerando ainda todos os seus possíveis desdobramentos. Estes poderão ser estudados em momento oportuno, seja por seus reflexos trabalhados para aperfeiçoamento dos materiais, técnicas, estratégias e postura profissionais mais adequadas. Considerando sua relevância, torna-se preponderante a continuidade dos estudos sobre a temática, assim como seus impactos sobre o processo de inclusão e acessibilidade de alunos surdos autistas no Ensino Regular do Sistema Brasileiro de Educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAGAROLLO, Maria Fernanda; RIBEIRO, Vanessa Veis; PANHOLCA, Ivone. An autistic child's play from the cultural-historical perspective. **Revista Brasileira de Educação Especial**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 107-120, 2013.

BARANEK, Grace T. Autism during infancy: A retrospective video analysis of sensory-motor and social behaviors at 9–12 months of age. **Journal of autism and developmental disorders**, v. 29, n. 3, p. 213-224, 1999.

BORGES, Thaynan da Rocha. **Surdez e autismo**: possibilidades de intervenção pedagógica. 2018. 62 f. TCC (Graduação) - Curso de Licenciatura em Pedagogia Bilíngue, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2018.

BRASIL. **LEI N.º 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. **LEI N.º 14.191, DE 3 DE AGOSTO DE 2021**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). **Modalidade de educação bilíngue de surdos**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14191.htm. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. **LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996**. Diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 31 maio 2022.

CRUZ, Carina Rebello. **Consciência fonológica na Língua de Sinais Brasileira (Libras) em crianças e adolescentes surdos com início da aquisição da primeira língua (Libras) precoce ou tardio**. Tese (Doutorado em Letras). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

DE ALMEIDA OLIVEIRA, Cecília Rezende; SOUZA, José Carlos. **Neurobiologia do autismo infantil**. Research, Society and Development, Vargem Grande Paulista, São Paulo, v. 10, n. 1, p. e11910111495–e11910111495, 2021.

DE LIMA, Aluana Xavier. Desafios da Inclusão: Alfabetização de Alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA). **VEREDAS-Revista Interdisciplinar de Humanidades**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 155–155, 2019.

FERNANDES, Sueli; MEDEIROS, Jonatas Rodrigues. Libras e Arte: manifestações verbovisuais de artefatos culturais da comunidade surda. **Revista Espaço**, Rio de Janeiro, n. 54, 2020.

Fundação Oswaldo Cruz (2019). Portal de Boas Práticas em Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente: **Desenvolvimento Infantil e Plasticidade Cerebral**. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/atencao-crianca/desenvolvimento-infantil-e-plasticidade-cerebral/#:~:text=O%20desenvolvimento%20infantil%20%C3%A9%20um,nos%20primeiros%20anos%20de%20vida>. Acesso em: 31 maio 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pessoas com Deficiência**. Rio de Janeiro: IBGE,

2010. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html#:~:text=-Como%20pode%20ser%20visto%20no,intelectual%20em%201%2C4%25>. Acesso em: 31 maio 2022.

LEEKAM, Susan R. et al. Describing the sensory abnormalities of children and adults with autism. **Journal of autism and developmental disorders**, v. 37, n. 5, p. 894-910, 2007.

LOPES, Raquel Aparecida et al. **Autismo e surdez**: uma análise das estratégias de comunicação e autoeficácia docente em escolas bilíngues para surdos, Mackenzie, São Paulo, 2019.

NUNES, Débora Regina de Paula; WALTER, Elizabeth Cynthia. Processos de leitura em educandos com autismo: um estudo de revisão. **Revista Brasileira de Educação Especial**, São Paulo, v. 22, p. 619-632, 2016.

OLIVEIRA, Eloiza de; MACHADO, Katia S. **Adaptações curriculares**: caminho para uma Educação Inclusiva. In: GLAT, Rosana. Educação Inclusiva: Cultura e Cotidiano Escolar. Rio de Janeiro: 7letras, 2013. p. 36 – 52.

PROENÇA, Maria Fernanda Rocha et al. A tecnologia assistiva aplicada aos casos de Transtorno do Espectro do Autismo (TEA). **Revista Eletrônica Acervo Saúde**, São Paulo, n. 31, p. e541-e541, 2019.

ROCHA, Amanda Santos. **Surdez e autismo**: um estudo de caso. 2016. 60 f. Monografia (Licenciatura em Letras Português do Brasil como Segunda Língua)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ROMAN-URRESTARAZU, Andres et al. Association of race/ethnicity and social disadvantage with autism prevalence in 7 million school children in England. **JAMA pediatrics**, v. 175, n. 6, p. e210054-e210054, 2021.

FORMAÇÃO DE PROFESSORES, TECNOLOGIAS E APRENDIZAGENS MATEMÁTICAS: INTERFACES POSSÍVEIS

*Vicente Henrique de Oliveira Filho*⁴⁴

INTRODUÇÃO

A sociedade mundial vive em constante mudança. Essas transformações são óbvias, necessárias e inerentes à capacidade humana de evoluir e buscar melhores formas de viver. Entretanto, atualmente, com o auxílio das tecnologias da Informação e Comunicação, e a rapidez com que as comunicações se realizam, os pensamentos são facilmente multiplicados, as reflexões acerca das novas ideias são aceleradas e a desconstrução e novos pensares são estabelecidos de forma também veloz.

Trata-se de realizações rápidas que abalam a nossa segurança e a preparação para realizar mudanças de forma mais pensada e equilibrada. Por isso, os temas dominantes na atualidade referem-se a uma situação de supostas crises política, social, econômica e até mesmo existencial. O Brasil, o Meio-Norte, o Maranhão, e, em síntese, não está excluído desse contexto. Vivemos momentos de vários questionamentos, por muitas vezes incompreensíveis, de caráter social, político, de saúde pú-

⁴⁴ Doutor em Educação Matemática pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com Área de Concentração em Tecnologias e Meios de Expressão em Matemática.

blica, econômico e existencial. Emerge dessa situação, por vezes conflituosa, uma necessidade de buscar posturas consensuais que viabilizem o aprendizado com questionamentos, debates e reflexões que nos permitam estabelecer alternativas lúcidas para o exercício de um futuro mais coerente, prático e coletivo.

Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa qualitativa cujo objetivo é compreender as interfaces possíveis entre formação de professores, tecnologias e aprendizagens. Para coletar os dados foram utilizados questionários, entrevistas semiestruturada elaborada pelo autor. Foi utilizada para análise dos dados a Análise Textual Discursiva (ATD), em quatro etapas: organização do corpus, unitarização dos elementos de significado, definição das categorias e produção de metatexto.

REFERENCIAL TEÓRICO

A formação do professor tem como objetivo estimular o desenvolvimento pessoal e profissional. É necessária para a construção do ideário inerente à profissão, o que perpassa a troca de experiências e vivências ao longo da sua existência. E, nesse contexto, a mudança do paradigma é necessária para o professor responder às demandas sociais requeridas constantemente.

Pérez-Gómez (2007) apresenta três perspectivas ideológicas sobre a função e a formação docente a seguir:

- (1) A perspectiva tradicional que concebe o ensino como uma atividade artesanal, e o professor/a, como um artesão.
- (2) A perspectiva técnica que concebe o ensino como uma ciência aplicada, e o docente, como um técnico.
- (3) A perspectiva radical que concebe o ensino como uma atividade crítica e o docente, como um profissional autônomo que investiga refletindo sobre sua prática (PÉREZ-GÓMEZ 2007, p. 353).

Para concretizar a aprendizagem nos tempos atuais, por exemplo, o professor, enquanto agente de transformação, precisa refletir para mudar sua postura e atitudes sobre os processos de ensinar e aprender por meio das tecnologias, adaptando-se às novas tendências e necessidades. Nóvoa

(2011) explica que a reflexão não é um ato isolado no trabalho docente. O que melhor a caracteriza é o pensar com os outros, tendo o diálogo como lugar decisivo de aprendizagem. Ainda para o autor, o ato de refletir sobre a ação pedagógica auxilia o professor a construir um diagnóstico profícuo referente ao processo de ensino e aprendizagem que realiza. A partir desse diagnóstico, o docente é capaz de realizar a intervenção necessária e configurar a aula mais próxima à realidade do aluno. A reflexão emerge da interpretação da situação elaborada pelo professor. Já a intervenção permite ao docente lançar um olhar prático sobre a situação identificada e sistematizar ações que venham a sanar as supostas dificuldades detectadas no ato de ensinar e aprender.

Zeichner, (1993, p. 18) agrega que “a ação reflexiva é um processo que implica mais do que a busca de soluções lógicas e racionais para os problemas. A reflexão implica intuição, emoção e paixão; não é, portanto, nenhum conjunto de técnicas que possa ser empacotado e ensinado aos professores, como alguns tentaram fazer”.

Assim, ser professor reflexivo é ser, antes de tudo, um pesquisador, que averigua as conexões entre aquilo que os alunos aprendem na escola e as aplicações desse conhecimento nos seus cotidianos. O professor reflexivo pesquisa e avalia constantemente sobre sua prática pedagógica de sala de aula. E isso é realizado de forma contínua, enquanto ensinam as matérias, e não somente após. Gatti *et al.* (2019, p.41), assim associam a atividade e a formação docente da seguinte forma:

O exercício da docência é um trabalho complexo, realizado com e sobre pessoas, com suas finalidades, intencionalidades, formas de engajamento, prescrições, programas. É uma ação baseada em vínculos, e a formação para este trabalho também é complexa. A compreensão desta complexidade é problema uma vez que na representação do que se chama de academia — os envolvidos com a educação superior e com a formação de professores — há uma imagem simplista sobre essa formação (GATTI *et al.* 2019, p.41).

Na prática há dois tipos de formação docente com especificidades de propósitos. A formação inicial é abrangente e está envolta em contradições

e incertezas quanto ao direcionamento dos conhecimentos necessários para auxiliar o professor, seja ele um polivalente ou especialista. Esse tipo de qualificação é a introdução ao exercício profissional. A formação continuada está focada em um contexto mais real, no qual atua o professor, já considerando as experiências profissionais vivenciadas. “A experiência docente na escola é um espaço de produção de saberes” (MOREIRA; DAVID, 2003, p.59). Para Nóvoa, “O trabalho de formação deve estar próximo da realidade escolar e dos problemas sentidos pelos professores” (2011, p.25). Borges (2012) aborda a relevância das três dimensões articuladoras de um curso de formação continuada: (1) quanto ao objetivo teórico e à riqueza cultural que define singularidade da docência e que é abastecido pela epistemologia que sustenta o processo educativo, o que corrobora com a construção e a imersão da identidade prática do professor; (2) ser inerente à construção cultural do repertórios de conhecimentos e de produção do sujeito em encadeamento histórico definido; (3) diz respeito à prática investigativa por meio da reflexão sobre a própria prática docente e transcender para esferas educacionais mais amplas.

Vivemos em uma sociedade cada vez mais conectada, com transformações a um ritmo acelerado e que não respeitam fronteiras, domínios e classes sociais. É necessário reconhecer esse novo contexto e reposicionar o papel da escola diante das reivindicações sociais. Torna-se imperativo que a escola esteja interligada com os novos saberes e fazeres oriundos dos diálogos e interações entre as pessoas. À vista disso, é imprescindível pensar em uma formação de docente que integre e articule diferentes conhecimentos, ao mesmo tempo em que admita as singularidades dos sujeitos (OLIVEIRA FILHO; SANTOS, 2018).

Com o uso intensivo de tecnologias nas escolas, e das redes de interações que delas surgem, mudam-se as formas de ensinar e aprender. A qualificação docente deve acompanhar tais movimentos, integrar e articular os conhecimentos que surgem ao uso dos novos aparatos e às inter-relações com a singularidade dos estudantes. Nesse novo contexto, ensinar e aprender Matemática por meio de tecnologias é primordial para a construção da identidade docente e discente. A Matemática é uma vasta área do conhecimento, sendo um campo do saber indispensável para a sobrevivência na sociedade pós-moderna. Por essa razão, o ensino da

Matemática precisa estar atrelado à vida de docentes e discentes para auxiliá-los a compreender a vida. As informações disponíveis precisam ser analisadas, processadas, assimiladas e disseminadas, para serem veiculadas e transformadas em conhecimento.

Nesses últimos dois anos, a sociedade mundial tem enfrentado desafios e modos de sobrevivência diante das diversidades da pandemia da COVID-19 que assola a humanidade. Daí surge a necessidade de buscar novas formas e alternativas de sobrevivência em todos os setores do arcabouço social. O ambiente escolar não ficou fora desse desafio. A busca de formas dinâmicas de aprender utilizando as tecnologias da informação. A partir desses reveses professores e alunos foram obrigados a migraram para novas formas de aprendizagem. A partir disso todos nós como sociedade cível aderimos aos estudos remotos, utilizando principalmente *Smartphones* e computadores e *tablet* como formas de acessos as matrizes do conhecimento

Entrando nessa teia de discussão os pesquisadores Oliveira Filho e Abar (2021, p. 117) explicam que

O binômio imaginário e tecnologias digitais como tessituras atreladas às ações docentes funcionam como um mosaico de interações, de relações harmônicas e ambivalentes internas, externas, intrínsecas e extrínseca como uma espécie de teia que direciona a constituição de imagens vinculadas à identidade profissional do docente.

As interações ocorridas em salas de aula virtuais de aprendizagens são fundamentais para direcionar os novos procedimentos e atitudes atreladas aos processos de ensinar e aprender. Nessa nova dinâmica, professores e estudantes seguem juntos na busca de novas formas de interagir no mundo virtual intermediado pelos aparatos tecnológicos. No propósito desta junção de diferentes experiências, forma uma espécie de cabedal repositórios de conhecimentos. A partir desse primeiro resultado, diferentes saberes se interligam, tornando-se um fio condutor, uma rede interativa, e facilitando importantes aprendizados relacionados a novos modelos e interfaces mediados pelas atuais tecnologias digitais.

METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente artigo faz parte de um recorte da tese de doutoramento do referido autor. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com o propósito de levantar os principais aspectos relacionados à percepção docente sobre tecnologias e aprendizagens matemáticas para o ensino fundamental. Para isso, utilizou-se a Análise Textual Discursiva (ATD), de Moraes e Galiazzi (2011).

A pesquisa teve enfoque qualitativo quanto à sua abordagem, para Minayo (2007), as pesquisas qualitativas buscam identificar o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes dos sujeitos estudados. Em complemento, Creswell (2010) diz que, por meio dessas pesquisas, pretende-se obter dados em ambiente natural onde os seus participantes experimentam a questão ou problema sob investigação. Para o autor, esse tipo de pesquisa se caracteriza por ser um modo de investigação em que pesquisadores interpretam o que veem, ouvem e compreendem a partir das origens, histórias e entendimentos dos objetos e sujeitos em análise.

Os sujeitos da pesquisa são oito professoras que atuam no ensino fundamental e que ensinam matemática. Todos os participantes têm Licenciatura Plena em Pedagogia e são especialistas em diferentes áreas do conhecimento.

Para preservar as identidades dos sujeitos, seus nomes foram nominados pela letra “P” maiúscula seguido da numeração de 1 a 8 nomes. A saber: P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7 e P8. Todas as oito participantes são cis gênero feminino.

Para coletar os dados necessários à concretização deste trabalho, foram aplicados questionários e entrevistas semiestruturadas.

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Para analisar os dados da pesquisa, foi aplicada a Análise Textual Discursiva (ATD). Segundo Moraes e Galiazzi (2011, p. 46), a ATD é [...] um ciclo de operações que se inicia com a unitarização dos materiais do “corpus”. A ATD foi utilizada em quatro etapas: organização do corpus,

unitarização dos elementos de significado, definição das categorias e produção de metatexto. Daí o processo move-se para a categorização das unidades de análise. A análise dos dados realizada a partir dos instrumentos de coleta dos dados. Desses dados foi definida a categoria emergente, Ensinar Matemática no ambiente escolar, obtida do recorte das falas das docentes entrevistadas, seguindo os passos da ATD.

Para os autores, a Análise Textual Discursiva é um processo de comunicação que busca expressar novos meios de compreender fenômenos ou discursos. Esse processo se efetiva por interação constante entre pesquisa e escrita, promovendo constantes aprendizagens e compreensões. Na prática, a Análise Textual Discursiva requer a realização de processos sucessivos de desconstrução, fragmentação e reorganização de materiais discursivos das falas dos sujeitos em textos elaborados pelo pesquisador, para dali extrair significados e compreender a realidade observada.

ENSINAR MATEMÁTICA NO AMBIENTE ESCOLAR

Nesta subcategoria, os docentes explicitam suas percepções quanto ao ensino e aprendizagem da Matemática junto aos discentes, em falas a seguir detalhadas.

A respeito das aulas de Matemática, a docente P4 declarou que *“ensinar Matemática é tarefa complicada, pois muitos alunos e seus pais questionam com frequência sobre resultados das provas e que não conseguem entender os conteúdos”*. Complementa que os pais reclamam sobre a necessidade de realizar aulas de reforço para os seus filhos. E que eles expressam queixas como *“estorvo para prosseguir na escola”* e *“obrigação de currículo”* em relação à Matemática.

P3 vai além da afirmação de P4, ao dizer que a complexidade do ensino de Matemática está nos obstáculos para associar os conteúdos a situações práticas que contemplem o cotidiano do discente. Ela sustenta que *“a Matemática é muito ampla, são muitos assuntos, não é só escrever os conteúdos na lousa e esperar que os alunos os copiem”*, e acrescenta que: *“o importante é ler e interpretar com exemplos reais”*.

P2 agrega à questão o fato de que o resultado do ensino melhora quando situações próximas aos alunos lhe são apresentadas. Ela diz que

“Em determinado dia levou um grupo de alunos para visitar o museu da cidade” e que “os resultados foram muito positivos. Exercitei com eles conhecimentos numéricos e de figuras geométricas que tinham sido mostrados durante as aulas” (Entrevistado P2).

P1 reclamou que a Matemática tem pouco significado prático para o aluno. Argumentou que “*a matéria é vista com receio pela maioria dos alunos e isso faz com que eles tenham dificuldade para ligar as aulas com o que acontece nas suas vidas*”. Contudo, os professores reconhecem a relevância de mostrar a Matemática para os alunos como realidade de vida. Essa evidência foi citada em vários momentos, destacando-se a de P4 quando diz: “*não é possível desistir de mostrar a Matemática como disciplina prática*”.

P6 diz ser muito gratificante quando percebe que um aluno conecta conteúdo às circunstâncias da sua vida, mas reconhece que esses eventos “*são pouco frequentes*”. Acrescenta que “*a preocupação maior dos alunos está com as provas, notas e recuperações a realizar*”.

P7 expõe que:

“É muito interessante poder diversificar a apresentação das aulas a fim de estimular os alunos; no entanto, a falta de recursos impede que melhorem as aulas. Acabamos por seguir sempre um mesmo esquema”.

As docentes percebem que associar as práticas pedagógicas ao cotidiano discente favorece o ensino e a aprendizagem da Matemática; porém, reconhecem a dificuldade em fazer essa ligação. E que, possivelmente por isso, a disciplina é considerada mais como obrigação curricular do que um meio para compreender o mundo. Palma (2010) afirma que o professor de Matemática deve dar significado prático aos conteúdos ministrados, sob o risco de comprometer o processo de aprendizagem do aluno caso o tema se mantenha no nível da abstração. Para isso não ocorrer, o engajamento do professor ao ensino prático é primordial. A apresentação dos conteúdos deve ser desmistificada, a fim de atenuar a percepção de que a Matemática é disciplina “difícil de aprender”. De acordo com Toledo (2004), o aprendizado da Matemática não se realiza somente com a resolução de exercícios em aula. É preciso ultrapassar essa abordagem abstrata e mostrar para

os alunos a utilidade dos conteúdos no campo prático. Curi (2005), insere ainda que o conhecimento matemático deve ser correspondente aos diferentes saberes de forma inter e transdisciplinar, integrando-se ao diálogo pedagógico permanente entre a escola, discente e docente.

É certo que a Matemática está presente no cotidiano discente e essa constatação necessita de ser invocada constantemente, com o intuito de desmistificar a disciplina como complexa e abstrata. O aluno aprende matemática com mais significado quando manuseia objetos, simula situações, analisa e as interpreta. Guerreiro *et al.* (2015) acrescenta que um ensino significativo do conhecimento matemático está alicerçado na interação social apoiada em comunicação.

Nessas circunstâncias, as tecnologias digitais emergem como facilitadoras da aprendizagem. As mudanças são contínuas e rápidas. Daí a oportunidade para ressignificar as aprendizagens das matemáticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O docente constrói seu cabedal de saberes ao longo da sua profissionalização, bem como a ressignificação de diferentes saberes e fazeres inerentes à prática docente. Partindo desse contexto, a formação do professor está alicerçada em contradições e incertezas referentes ao tipo de formação necessária para atuar de forma proficiente na profissão. Daí a necessidade de uma formação continuada centrada e focada em um contexto real no qual atua o docente.

As interações que ocorrem nas salas de aula virtuais de aprendizagem são fundamentais para orientar novos procedimentos e atitudes relacionadas ao processo de ensino e aprendizagem. Nessa nova dinâmica, professores e alunos continuam trabalhando juntos para encontrar novas formas de interagir em mundos virtuais mediados por dispositivos tecnológicos. Para isso, a combinação de diferentes experiências formam uma espécie de couro ou um tesouro de conhecimento. A partir desse primeiro resultado, diferentes saberes se interligam, tornando-se um fio condutor, uma rede interativa e facilitando importantes aprendizados relacionados a novos modelos e interfaces mediados pelas atuais tecnologias digitais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORGES, L. F. F. Um currículo para a formação de professores. *In*: VEI-GA, I. P. A. SILVA, E. F. (org.) **A escola mudou. Que mude a formação de professores**. 3. ed. Campinas: Papirus, 2012.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- CURI, E. **A Matemática e os professores dos anos iniciais dos anos iniciais**. São Paulo: Musa Editora, 2005.
- GATTI, B. A BARRETTO, E. S.S; ANDRÉ, M. E. D. A; ALMEIDA, P. C. A. *Professores do Brasil: novos cenários de formação - Brasília: UNESCO, 2019.*
- GUERRERO, A, FERREIRA, R. A. T, MENEZES, L, MARTINHO, M. H. **Comunicação na sala de aula: A perspectiva do ensino exploratório da Matemática**. *Zetetiké*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 279-295, 2016.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: HUCITEC, 2007.
- MOREIRA, P. C.; DAVID, M. M. M. S. **Matemática escolar, Matemática científica, saber docente e formação de professores**. *Zetetiké*, Campinas, v.11, n.1, p.57-80, 2003.
- NÓVOA, A. O Regresso dos Professores. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/7W9WSo> .
- OLIVEIRA FILHO, V.H; ABAR, C.A.A.P. Tecnologias digitais, imaginário e suas interfaces na formação do professor. *In*: LIMA, Maria Divina Ferreira; MOURA, Maria da Glória Carvalho (org.). **Formação de professores e produção do conhecimento Livro 2 - Formação de educadores**. Teresina: EDUFPI, 2021.
- OLIVEIRA FILHO, V.H; SANTOS, G.T. Repercussões de um curso de formação continuada a distância em Matemática na visão dos participantes. **REnCiMa**, v.9, n.3, p.249-264, 2018.

PALMA, R.C. D. *A produção de sentidos sobre o aprender e ensinar Matemática na formação inicial de professores para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

PÉREZ-GÓMEZ, A.I. A função e a formação do professor/a no ensino para a compreensão diferentes perspectivas. In: SACRISTÁN, J.G; PÉREZ GÓMEZ, A.I. **Comprender e transformar o ensino**. Artmed, Porto Alegre RS. 4 ed. Reimpressão, 2007.

TOLEDO, M. E. R. O. Numeramento e escolarização: o papel da escola no enfrentamento das demandas Matemáticas cotidianas. In: FONSECA, M.C. F. R. (org.). **Letramento no Brasil: habilidades Matemáticas**. São Paulo: Global, 2004.

ZEICHNER, K. M. **A formação reflexiva de professores: ideias e práticas**. Lisboa: Educa, 1993.

ANÁLISE DAS TRAJETÓRIAS DE FORMAÇÃO DAS ESUDANTES DO CURSO DE GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS NATURAIS NO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE AS ESCOLHAS DOS CURSOS

*Ana Bela Bernardo*⁴⁵

*Eugénia F. R. Cossa*⁴⁶

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa as trajetórias de formação anterior das estudantes que estão a frequentar o Ensino Superior (ES) em Moçambique, como pressuposto determinante na escolha dos cursos de Ciências Naturais (CN). Assim, o principal desafio foi de investigar os fatores que

45 Assistente Universitária da Universidade Pedagógica de Maputo (UP-Maputo), Licenciada em Ensino de Ciências Naturais e Mestre em Educação Ensino de Biologia, doutoranda em Educação pela Universidade Eduardo Mondlane — Faculdade de Educação na linha de pesquisa de Educação, Trabalho e Relações de Género.

46 Professora Associada na Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane — UEM; Doutorada e Mestre em Ciências de Educação pelas Universidades de Witwatersrand e Western Cape, África do Sul.

constituem motivação na escolha dos cursos da área de Ciências Naturais (CN) pelas mulheres no ES.

A escolha do tema deve-se ao fato de se constatar que o número de mulheres em cursos ligados às áreas de CN tem permanecido baixo em todo o mundo e em particular no ES moçambicano. Para sustentar esta afirmação, a nível mundial, recorre-se aos resultados apresentados no relatório da UNESCO Brasil (2018), com base em dados estatísticos de estudantes matriculados no Ensino superior de mais de 120 países e territórios dependentes da Ásia, dos Estados Árabes, da América Latina e da África Subsaariana, apenas 30% de estudantes mulheres escolheram a área de Ciências, Tecnologias, Engenharia e Matemática (STEM, Sigla traduzida do inglês significando *Science, Technology, Engineering and Mathematics*).

Ademais, o estudo realizado por Uamusse, Cossa e Kouleshova (2020) revelou que, de um total de 370.217 estudantes do sexo feminino que frequentaram o Ensino superior em Moçambique nos últimos 5 anos, apenas 3%, escolheu os cursos da área de CN. Portanto, esses dados mostram que poucas mulheres escolhem a área de CN no Ensino superior.

Nesse contexto, o presente estudo concentra-se não somente na quantidade limitada de mulheres nessa área, mas também em perceber como elas escolhem os cursos da área de CN, através da abordagem qualitativa, na qual o contexto joga um papel preponderante na explicação do fenómeno do “porque poucas mulheres escolhem a área de CN” (BOGDAN e BIKLEN, 1994; CRUZ, 2018).

De natureza qualitativa, o estudo baseou-se em entrevistas semiestruturadas realizadas com três estudantes do sexo feminino que escolheram os cursos da área de CN (Biologia, Física e Química) em Universidades públicas de Moçambique, Universidade Pedagógica de Maputo e Universidade Licungo. As entrevistas foram gravadas em áudio a posterior transcritas e submetidas a técnica de análise do conteúdo proposto por Bardin (2011), que perspectiva a realização de uma leitura fluente da informação transcrita e depois sistematização e formação de categorias de análise mediante o objetivo que se pretende alcançar na pesquisa. De salientar que no processo de recolha de informação junto às entrevistadas, preservou-se o anonimato, com atribuição de um pseudónimo, elaborado na base da indicação das primeiras letras do nome da instituição, a segunda letra o

curso frequentado na área de CN e o número da entrevista, por exemplo, UPQ2.

Para além desta introdução, apresentam-se os depoimentos das participantes do estudo, quando foram colocadas questões recorrentes à escolha do curso e estruturas de influência na escolha do curso/profissão.

CAPÍTULO 01: ESCOLHA DO CURSO/PROFISSÃO

Diante das respostas obtidas junto as participantes do estudo, subentende-se que a escolha do curso/profissão é um processo complexo, momento de conflito entre a experiência do passado, do presente recheado de metamorfoses, em que o indivíduo como ser humano é colocado diante de um futuro incerto, sob intensa pressão de vários agentes estruturais que o circunda durante no seu ciclo de vida (SANTOS, 2005; ALMEIDA e PINHO, 2008; TAVEIRA e CARVALHO, 2012; MARQUES; SALVIANO, 2016).

Entre vários agentes estruturais, destaca-se neste estudo a formação anterior, onde todas as participantes convergiram aferindo como continuidade das escolhas, extratos evidenciados em alguns depoimentos das entrevistadas.

“...o meu plano sempre foi de fazer o curso de Biologia...portanto, química, a prior nunca foi muito o meu forte”.; UPQ2 “eu estava a fazer ciências com biologia...então eu escolhi o ensino de Química por paixão, o curso que me atraiu.”(Entrevistada ULQ1).

“eu escolhi, fiz na verdade me integrei no grupo B, que é ciências com biologia, continuei com os estudos” (Entrevistada UPB3).

Pela análise dos depoimentos acima, as escolhas podem ser efetuadas como primeira opção, e/ou segunda opção, dando continuidade assim a sua formação, pois conforme Savickas (2002) o curso escolhido constitui, por vezes a extensão da profissão do próprio indivíduo. Ademais, Almeida e Pinho (2008), sustentam que quando se trata da escolha da opção pelo curso, o sujeito decide não só o que quer fazer, mas também o que quer ser no futuro. Na mesma linha de ideias, Soares (2002) acrescenta que o

futuro definido pelo sujeito no momento da escolha, por vezes baseia-se em suas referências passadas.

Contudo, como refere Martins (2011, p. 20) a escolha de uma área de conhecimento comporta implicações no que diz respeito as saídas ou profissões subsequentes. O argumento por detrás é que no momento da escolha é necessário que se compreenda os “porquês” e “para que” se escolheu um determinado curso. Nesse sentido, é fundamental que a questão de referências/experiências passadas, sejam levadas em conta no momento das escolhas dos cursos.

De acordo com Salomão e Cossa (2013) a trajetória da formação anterior constitui um elemento importante e determinante no enquadramento dos cursos que a estudante futuramente pretende se candidatar. As mesmas autoras pressupõem que o processo de escolha do curso superior de princípio é definido pelo próprio indivíduo em função das suas percepções, valores e interesses particulares, aspetos que associam as preferências ao gosto e a vocação individual.

Taveira e Carvalho (2012), reforçam que a decisão tomada para qualquer ação estará em consonância com os seus interesses, suas aptidões e seus condicionantes sociais. As autoras consideram como sendo uma triada preliminar conjugada no momento da escolha do curso/profissão.

Entretanto, querendo concordar com as ideias dos autores acima citados, o indivíduo pode assumir um papel protagonista no momento da escolha do curso, mas sempre inter-relacionado com os múltiplos contextos de vida, como o reconhecimento das dimensões socioafetivas e contextuais presentes no curso escolhido.

CAPÍTULO 02: ESTRUTURAS DE INFLUÊNCIA NA ESCOLHA DO CURSO/PROFISSÃO

Entre os vários fatores, a família, por exemplo, tem sido considerada como o fator de maior influência no momento de tomada decisão em relação àquilo que o indivíduo pretende ser, (BARDAGI, LASSANCE e TEIXEIRA, 2012). Em relação a este aspecto uma das entrevistadas do estudo aponta ter tido apoio da mãe, mas que, no final a decisão foi dela, pela paixão e atração pelo curso, como se descreve no depoimento

da UPQ2 “...mas minha mãe apoiou..., mas depois não teve nada contra pelo curso que eu escolhi”, “...escolhi o ensino de Química por paixão, o curso que me atraiu...”.

Este resultado vem concordar com a ideia de Salomão e Cossa (2013) ao referir que, de princípio, o processo de escolha do curso é definido pelo próprio indivíduo em função das suas percepções, valores e interesses particulares que associam as preferências ao gosto pelo curso.

Ademais, os resultados de Casagrande e Lima (2016) apontam a vontade própria como sendo o fator de destaque, no momento da escolha dos cursos de CN pelas mulheres. Este entendimento é também secundado por alguns autores, por exemplo, Salomão e Cossa (2013); Martins (2011); Whiston e Keller (2004) ao explicarem que a escolha do curso/ profissão por vontade própria é determinada pelas crenças pessoais de autoconfiança e expectativas que a pessoa tem em relação ao curso, independentemente dos apoios existentes no meio circundante.

Outros autores como Taveira e Carvalho (2012) reforçam que este tipo de ação surge da própria pessoa, em consonância com as necessidades, os interesses, aptidões e habilidades do indivíduo em relação ao curso ao que Maximiano (2000) chama de motivos internos. O autor reforça que as escolhas podem ser orientadas também por motivos externos que dirigem o indivíduo a preferência da opção pelo curso. A esse fator destaca-se no estudo o depoimento da participante ULQ1 que escolheu o curso olhando o número de vagas que lhe dá a oportunidade de estar no curso, “escolhi o curso pela diferença de número de vagas... até que minha irmã tentou me desmoralizar dizendo vai lá trocar, fazer Biologia, eu não! Vou fazer o curso de Química. Foi exactamente assim”.

Para esta atitude que as pessoas tomam no momento da escolha do curso/profissão, Marques e Salviano (2016) argumentam que no ato de tomada de decisão a escolha, está implícito um projeto de vida que direciona o que a pessoa pertence seguir, colocando na balança os ganhos e as perdas.

Ademais, um estudo feito na Universidade de Minho em Portugal por Ribeiro (2008) revela que a preocupação com o mercado de trabalho e a existência de maior número de vagas no momento em que os jovens escolhem o curso exerce grande influência visto que está condicionada à inserção futura do indivíduo. A autora identifica esses fatores como sendo

fatores contextuais, os quais Ryan e Deci (2000) classificam como sendo os fatores extrínsecos; ou seja, aqueles que fortalecem os intrínsecos que se originam do desejo interior do indivíduo, da visão de mundo e expectativa quanto ao futuro.

Os resultados encontrados por Ribeiro (2008) corroboram com Marques e Salviano (2016), ao revelarem, dentre vários fatores relevantes para a escolha do curso, a profissão que possui grande oferta de emprego como um dos impulsionadores na frequência dos cursos de Ciências. Os autores, referem que muito embora o aspecto económico seja um daqueles recorrente mencionados, o problema não se resume somente a isso, pois não se trata apenas da escolha profissional, mas de um projeto para a vida.

Portanto, partindo das ideias dos autores acima, subentende-se que embora a escolha do curso se evidencie primariamente no ato de tomada de decisão, ela está expressa à luz daquilo que se espera e o contexto no qual o indivíduo está inserido, joga um papel preponderante.

O preconceito de género foi também percebido nos depoimentos das entrevistadas como um dos fatores que influenciou na motivação da escolha dos cursos da área de CN. Por exemplo, a participante UPB3 descreveu no seu depoimento que o curso que constituía sonho para sua formação futura era curso de Engenharia, mas foi interrompida por motivos de preconceitos de género na ciência.

“...eu na verdade quando eu estava na décima classe, era para fazer engenharia, eu sonhava mesmo ser engenheira, eu gostava muito de mexer com fios... mas, não foi o que aconteceu. Nós tínhamos um professor que dizia que a questão do desenho não é para raparigas, não foram feitas para aprender desenho, as meninas têm que fazer letras ou biologia, ... automaticamente fui impedimento do meu sonho, ...então, preferi desistir, eu fiquei com medo de desafiar o professor” (Entrevistada UPB3).

Corroborando com Silva e Ribeiro (2014) este tipo de preconceito é atravessado pelas relações de poder que contribuem para a inferiorização ou exclusão das mulheres em função do seu sexo. Esta ideia, também é sustentada por muitos autores, por exemplo, (ROSENTHAL, 2018; SILVA, 2012; SILVA, 2006; LOURO, 2004; SCOTT, 1995).

Voltando para o depoimento da participante UPB3 “...eu gostava de desenho, só não segui por causa daquilo que o professor dizia desenho não é para as mulheres, matriculei-me para fazer ciências com biologia”, encontram-se aqui neste extrato evidências explicativas do conceito discutido pela Schiebinger (2001), o do “teto de vidro”, uma expressão utilizada como metáfora, que significa a invisibilidade dos obstáculos que limitam e dificultam a acessão das mulheres nas áreas dominadas por homens. Parafraseando as ideias desta autora, não existem barreiras formais e visíveis que justificam o fato de a estudante não escolher o curso pretendido, quem vem a ela no curso das ciências com biologia, pensa que foi uma escolha própria, não teve opção de escolha, sem ter em vista que existiram outras motivações.

Nesse caso, pode-se, hipoteticamente, aferir que procurando perceber como as mulheres hoje, escolhem esta área de CN, a partir da análise das suas trajetórias de formação anterior, constituiria como um dos caminhos para a desconstrução deste pensamento naturalizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste estudo exploratório, levam-nos a um entendimento de que a escolha dos curso na área de CN pelas três estudantes das duas universidades públicas que participaram neste estudo, é um processo complexo e conflituoso, que envolve ações internas e externas na qual as mulheres estão inseridas.

Pela análise dos depoimentos das trajetórias de formação anterior dessas estudantes, individualmente, entrevistadas, foi possível perceber o percurso que ditou a sua escolha pelos cursos da área CN, no qual estão a frequentar, que foi regido por valores, interesses, padrões pessoais, históricos e sociais ligados à área de formação.

Os depoimentos das entrevistadas neste estudo exploratório espelham a existência de vários fatores que orientam as escolhas dos cursos da área de CN pelas mulheres no ES, dentre vários, sistematizados em duas categorias principais, baseando-se no pressuposto de Bardin, vontade própria da estudante movido pelo gosto e paixão pelo curso e influências externas dos pais, familiares, preconceitos de gênero pela área, promovidos pelos professores no qual elas estabelecem relações direta ou indiretas no percurso de formação estudantil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Mária Elisa Grijó Guahyba; PINHO, Luís Ventura. Adolescência, família e escolhas: Implicações na orientação profissional. **Psicol. clin.** [online]. v.20, n. 2, p.173-184, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-56652008000200013>.
- BARDAZI, Marucia Patta; LASSANCE, Mária Célia Pacheco; TEIXEIRA, Marco António Peireira O contexto familiar e o desenvolvimento vocacional de jovens. In M. N. Baptista; M. L. M. Teodoro (orgs.). **Psicologia de família: Teoria, avaliação e intervenções**, p. 135-144. Porto Alegre, RS: Artmed, 2012.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo, edições revista e ampliada 70, 2011.
- BOGDAM, Robert; BIKHEN, Sari. **Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto, 1994.
- CASAGRANDE, Lindamir Salete; DE LIMA SOUZA, Ângela Maria Freire. Para além do gênero: mulheres e homens em engenharias e licenciaturas. **Revista Estudos Feministas**, v. 24, n. 3, p. 825-850, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9584>.
- CRUZ, Germano Vera. Metodologia de pesquisa Científica em Ciências humanas e Sociais. Manual destinado aos estudantes Universitários, **Novas edições acadêmicas**, ISBN: 978-613-9-356-1, 2018.
- LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista**. Petrópolis: Vozes, 2004.
- MARQUES, Vagner Antônio; SALVIANO, Roanjali. Fatores determinantes da escolha do curso de ciências contábeis: uma análise a partir das teorias da motivação. **Revista de Contabilidade da UFBA**, V.10, n. 3, P. 177-198, 2016.
- MARTINS, Patrícia Susana Moura. **Mulheres nas ciências e tecnologias: Escolhas econstrangimentos**. Universidade do Minho, Braga, Portugal, (Doctoral dissertation), 2011, 46p.

- MAXIMIANO, António Cesar Amaru. **Introdução a Administração**. 5 ed. Revista e ampliada, São Paulo: Atlas, 2000.
- RIBEIRO, Isabel. Factores decisivos para a escolha do binómio curso/instituição: o caso do ensino superior agrário português. **Revista Portuguesa de Educação**, V. 21, n.2, p. 69-89, 2008.
- ROSENTHAL, Renata. **Ser mulher em Ciências da Natureza e Matemática**. São Paulo, 2018.
- RYAN, Richard; DECI, Edward. Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. **Contemporary Educational Psychology**, V. 25, p. 54-67, 2000.
- SALOMÃO, Lina; COSSA, Eugénia. **Análise das Trajectórias de Formação dos Estudantes do Curso de Licenciatura em Educação Ambiental: sua relação com a motivação para aprendizagem e nível de aproveitamento pedagógico**. Atas do XII Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia. Braga: Universidade do Minho, ISBN: 978-989-8525-22-2, 2013.
- SANTOS, Larissa Medeiros Marinho. O papel da família e dos pares na escolha profissional. **Psicologia em Estudo**, V.10, n.1, p. 57-66. Doi: 10.1590/S1413-73722005000100008, 2005.
- SAVICKAS, Mark. Career construction: A developmental theory of vocational behaviour. In Duane Brown & Law Brooks (Orgs.), **Career choice and development**, 4th ed., pp. 149-205. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002.
- SCHIEBINGER, Londa. **O feminismo mudou a ciência?** São Paulo: EDUSC, 2001.
- SCOTT, Joan. **Género: uma categoria útil de análise histórica. Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p.71-99, 1995.
- SILVA, Fabiane Ferreira. & RIBEIRO, Paula Regina Costa R. Trajetórias de mulheres na ciência: “ser cientista” e “ser mulher”. **Revista Ciência & Educação** (Bauru), v. 20, n. 2, p. 449-466, 2014.

SILVA, Fabiane Ferreira. **Mulheres na ciência: vozes, tempos, lugares e trajetórias**. Tese (Doutorado) Universidade Federal do Rio Grande, Programa de Pós-Graduação em Ciências: Química da Vida e Saúde, RS, 147, 2012.

SILVA, Gabriela Maria Moreira da. **Educação e gênero em Moçambique: a língua é um factor determinante para o sucesso escolar das raparigas nos meios rurais? Estudo de caso em duas escolas com programa bilingue**. Dissertação (mestrado), 2006.

SOARES, Dulce Helena Penna. **A escolha profissional do jovem ao adulto**. São Paulo, grupo editorial Summus, 2002.

TAVEIRA, Maria Céu; CARVALHO, Marisa. **A implementação de decisões vocacionais**: Revisão da literatura Revista Brasileira de Orientação Profissional jan.-jun. V. 13, n. 1, p. 27-35, Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2012.

UAMUSSE, Amália; COSSA, Eugénia; KOULESHOVA, Tatiana. A mulher em cursos de ciências, tecnologia, engenharia e matemática no ensino superior moçambicano. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 28, n. 1, e68325, 2020.

UNESCO BRASIL. **Decifrar o código: educação de meninas e mulheres em ciências, tecnologia, engenharia e matemática (STEM)**. – Brasília: 84 p., il, .2018.

WHISTON, Susan; KELLER, Briana. The influences of the family of origin on career development: **A review and analysis**. **The Counseling Psychologist**, V.32, n. 4, p. 493-568, 2004.

UM ESTUDO SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO ENSINO DE FILOSOFIA: APONTAMENTOS INTRODUTÓRIOS

*Gabriela Cavallante Alves Gomes*⁴⁷

*Mateus Além Silva Lima*⁴⁸

INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar⁴⁹ contra mulheres, hoje entendida como uma violação de direitos humanos, é formalmente enfrentada pela República Federativa do Brasil através da lei 11.340 de 2006, popular-

47 Mestranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Docência para a Educação Básica (UNESP/Bauru). É especialista em Educação e Tecnologia: Recursos de Mídias na Educação (UFSCAR, 2019), e graduada em Filosofia (UNESP, 2005). Atua como PEB II pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

48 Mestrando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Docência para a Educação Básica (UNESP/Bauru). Especialista em Educação Especial/Educação Inclusiva (UEMA, 2021). Especialista em Educação, Pobreza e Desigualdade Social (UFMA, 2016). Especialista em Filosofia da Educação (FAIARA, 2016). Especialista em Psicopedagogia, com Ênfase em Gestão e Supervisão Escolar (FIB, 2014). Graduado em Pedagogia (FAK, 2012). Graduado em Filosofia (UEMA, 2014). Professor da Educação Básica do Município de Grajaú no Estado do Maranhão.

49 De acordo com a Lei n.º 11.340 de 07 de agosto de 2006, a violência contra mulheres deve ser entendida como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”.

mente conhecida como Lei Maria da Penha. Contudo, apesar dos esforços que vêm sendo realizados não apenas por agentes públicos e institucionais, mas pela própria organização dos movimentos feministas e de mulheres, os índices relacionados ao fenômeno continuam alarmantes. Entre outras coisas, isso mostra que apenas o estabelecimento de leis não tem sido suficiente para a superação desta realidade que marca a história de nosso país.

Admitindo, portanto, que é necessário construir políticas públicas integradas que possam colaborar para a conscientização e a problematização de práticas, valores e entendimentos que objetivam, diminuem e impedem que meninas e mulheres vivenciem direitos formalmente assegurados, este artigo apresenta algumas considerações sobre como este tema é abordado no ensino de Filosofia, no contexto da rede estadual de educação em São Paulo. Esta investigação se deu a partir da análise dos Cadernos Currículo em Ação (SÃO PAULO, 2021), volumes 1 e 2, da 1ª série do Ensino Médio.

Trata-se de uma investigação de abordagem qualitativa, fundamentada na pesquisa bibliográfica e documental, que visa apresentar ao leitor elementos que contribuam para uma análise introdutória sobre o tema apontado, o qual está relacionado ao desenvolvimento de uma pesquisa de mestrado profissional, iniciada em 2021.

Os resultados apresentados ao longo do texto indicam a urgência e, ao mesmo tempo, a possibilidade de trazer para a sala de aula um assunto importante, que impacta direta e indiretamente a vida e o exercício de direitos de meninas e mulheres, mas que nem sempre recebe o tratamento e visibilidade desejados na área de conhecimento citada, como é no caso em questão.

1. O DISCURSO FILOSÓFICO E A DESIGUALDADE DE GÊNERO

Quando se pensa no ensino de Filosofia, na rede estadual de São Paulo, ao longo do Ensino Médio, os estudantes certamente conhecerão as ideias de filósofos como Heráclito de Éfeso, Sócrates, Aristóteles, Santo Agostinho, René Descartes, John Locke, Friedrich Nietzsche, Karl Marx, Jean-Paul Sartre, entre tantos outros pensadores, ao estudar os temas clás-

sicos e os períodos da História da Filosofia, apresentados a eles pelo Currículo. E quanto às mulheres, elas estão presentes no ensino de Filosofia? Nele, o tema violência contra mulheres é abordado? De que maneira?

Sobre a presença feminina neste recorte, análises realizadas com os volumes 1 e 2 dos Cadernos do *Currículo em Ação* (SÃO PAULO, 2021), da 1ª série do Ensino Médio, mostram que, enquanto são apresentados 32 filósofos ao longo do ano letivo, o número de pensadoras se limita a 4. Nesse sentido, é possível que boa parte do corpo discente, e até mesmo docente, nem percebe ou se questione sobre essa disparidade encontrada no material de apoio disponibilizado pela Secretaria da Educação de São Paulo (SEDUC-SP).

Contudo, de acordo com Araújo (2020) e Saffioti (1987), esse ocultamento está diretamente relacionado ao patriarcalismo⁵⁰ e à submissão da mulher ao homem no que diz respeito à organização social, tanto na esfera pública quanto na privada. E, embora não haja fundamentação científica que justifique a compreensão de que mulheres são inferiores e precisam ser tuteladas, esta mentalidade ainda persiste, podendo ser reproduzida até mesmo entre as próprias mulheres.

Esse sistema, como será apresentado adiante, não é algo novo e existe em muitas sociedades, porém, sabendo dos riscos que envolvem as generalizações, trataremos da forma como ele se fez e ainda está presente no Ocidente, a partir das análises de algumas pensadoras.

A filósofa Alicia Puleo, por exemplo, aponta que a tradição filosófica, bem como outras formas de conhecimento, como a mitologia grega, a tradição judaico-cristã e as ciências, têm contribuído para legitimar a desigualdade entre os sexos. Isso porque “as relações de poder concretas, a distribuição dos papéis e do status em nossa sociedade têm uma face

50 Segundo a filósofa Marcia Tiburi, “O que chamamos de patriarcado é um sistema profundamente enraizado na cultura e nas instituições. É esse sistema que o feminismo busca desconstruir. Ele tem uma estrutura de crença firmado em uma verdade absoluta, uma verdade que não tem nada de “verdade”, que é, antes, produzida na forma de discursos, eventos e rituais. Em sua base está a ideia sempre repetida de haver uma identidade natural, dois sexos considerados normais, a diferença entre os gêneros, a superioridade masculina, a inferioridade das mulheres e outros pensamentos que são bem limitados, mas que ainda são seguidos por muita gente.” (TIBURI, 2020, p. 27).

simbólica, um discurso que o justifica e o retroalimenta” (PULEO, 2003, p. 16). Como exemplo, ela cita os filósofos iluministas Immanuel Kant e Jean-Jacques Rousseau, os quais, apesar de afirmarem a igualdade entre os homens e o direito dos sujeitos à autonomia, entendem que “as mulheres devem estar submetidas e tuteladas pelos homens” (PULEO, 2003, p. 17).

Contudo, o discurso filosófico que legitima a desigualdade entre homens e mulheres não teve início na modernidade. Filósofos como Platão, Aristóteles, Santo Agostinho, Tomás de Aquino, entre outros, também tiveram sua parcela de contribuição. Para Puleo (2003), conhecer esses discursos é importante para compreender nosso presente e entender como chegamos até aqui, bem como para identificar quais são e como funcionam as engrenagens teórico-práticas que fundamentam e organizam a desigualdade de gênero em suas diferentes expressões ainda hoje.

1.1. O CÂNONE FILOSÓFICO E A VIOLÊNCIA SIMBÓLICA

Analisaremos agora como importantes filósofos, da antiguidade e da modernidade, discursaram sobre as diferenças entre homens e mulheres em suas obras. Os apontamentos serão breves, dada a natureza desta apresentação, mas contribuirão para que seja possível identificar a raiz simbólica de muitos preconceitos relativos à “condição” feminina.

Platão, no V livro da República, embora defenda que as mulheres poderiam exercer as mesmas funções que os homens, bem como deveriam ter acesso à mesma educação, entende que a natureza da mulher é diferente e inferior à natureza masculina. Sobre isso, Sócrates questiona Glauco: “Você conhece alguma atividade humana em que o sexo masculino não se demonstre, em todos os aspectos, superior ao sexo feminino?” (PLATÃO, 2020, p. 167). Nesse sentido, é possível perceber que o filósofo pensa a diferença entre os sexos a partir da ideia de uma “natureza feminina”, compreensão também presente nas concepções de outros filósofos, tais quais Aristóteles, Rousseau e Kant, mas também explorada por outras formas de conhecimento, como a Ciência e a Religião⁵¹.

51 Esse entendimento pode ser encontrado na obra de Chassot (2019) “A CIÊNCIA É MASCULINA? É, sim senhora!”.

Sobre o pensamento aristotélico, graças ao filósofo a

[...] vida das mulheres - se tornou - mais difícil no campo da filosofia em seu tempo e no decorrer dos séculos seguintes à sua morte, pela influência e aceitação que o seu pensamento exerceu sobre os filósofos da posteridade. É ele que vai instituir, a partir das diferenças biológicas das mulheres, uma inferioridade do gênero feminino, no aspecto cognitivo e no aspecto ético-político. Aristóteles é portador de uma visão negativa do sexo feminino, que é baseado no pressuposto inquestionável de que as supostas deficiências das mulheres são provenientes de sua própria natureza, o que acaba legitimando a dominação masculina. não foi sem propósito que filósofos, quando encontravam mulheres dedicadas a filosofia, tentavam desqualificá-las, acusando-as de quererem ser tornar homens (ARAÚJO, 2020, p. 33).

Vale lembrar que as mulheres, no contexto grego antigo, não eram consideradas cidadãs, e, portanto, estavam excluídas da participação política na pólis, bem como encontravam inúmeras dificuldades para a realização de outras atividades entendidas como masculinas. As falas de Platão e Aristóteles mostram como o próprio discurso filosófico contribuiu para esse afastamento.

Em sua obra *A Política*, Aristóteles afirma: “os animais são machos e fêmeas. O macho é mais perfeito, e governa; a fêmea é menos, e obedece. A mesma lei se aplica naturalmente a todos os homens” (ARISTÓTELES, 2010, p. 15). Ele acrescenta ainda que a natureza não fez todos os seres iguais; decorre daí o fato de uns estarem naturalmente destinados a mandar, como no caso dos homens, e outros destinarem-se a obedecer, como acontece com os filhos, os escravizados e as mulheres. Por ser privado da faculdade do querer, o escravo deve obedecer às ordens que recebe de seu senhor e, no caso das mulheres, embora possuam tal virtude, ela se manifesta de maneira mais fraca, justificando assim sua submissão ao poder do patriarca (ARISTÓTELES, 2010).

Já Rousseau, importante filósofo do iluminismo, em sua obra *Emílio*, compreende que homens e mulheres possuem os mesmos órgãos, faculdades e necessidades, visto que são seres da mesma espécie, contudo, diferem

quanto ao grau com que exercem os atributos com os quais a natureza lhes constituiu. De acordo com o filósofo, “Um deve ser ativo e forte, o outro passivo e fraco; é necessário que um queira e possa; basta que o outro resista pouco [...] segue-se que a mulher é especialmente feita para agradar ao homem [...] e para ser subjugada” (ROUSSEAU, 2017, p. 416).

Como é possível perceber nos trechos apontados, a inferioridade e a submissão feminina são naturalizadas. Assim, as diferenças biológicas justificam o fato de mulheres e homens serem diferenciados quanto aos direitos que lhes são garantidos, bem como torna legítimo que ocupem espaços e desempenhem funções distintas nos espaços público e privado.

O filósofo entende ainda que meninos e meninas não deveriam ter a mesma educação. Entre outras razões, porque elas “aprendem com repugnância a ler e a escrever; mas quanto a segurar a agulha, é o que sempre aprendem de bom grado”, conseqüentemente, seus estudos devem se limitar aos conhecimentos úteis, como a costura, a renda, o bordado (ROUSSEAU, 2017, p. 427). Além disso, defende que elas “têm ou devem ter pouca liberdade”, são “extremadas em tudo”, portanto, essa empolgação deve ser moderada. O constrangimento habitual a que devem estar submetidas contribui para que aprendam e exercitem uma postura dócil, acostumada a ser interrompida e direcionada.

Apesar de ideias como essas já terem recebido críticas no mundo contemporâneo, de certa forma elas ainda existem no imaginário popular e são difundidas em diferentes espaços da sociedade, como na mídia, nas escolas, nas famílias. Por exemplo, falas como “meninos vestem azul e meninas vestem rosa”, expectativas sociais como a de que a mulher deve ser “bela, recatada e do lar” e de que “homem não chora”, crenças que justificam haver brincadeiras “para meninos” e “para meninas”, ou a defesa da ideia de que determinadas profissões e atividades são mais ou menos adequadas para as pessoas, em função de seu gênero, não são raras.

Ante os dados expostos até o momento, a pouca visibilidade e o apagamento da produção intelectual feminina podem ser considerados formas de violência simbólica, pois contribuem para afastar as mulheres de determinadas atividades e espaços, na medida em que reforçam, legitimam, naturalizam e reproduzem a ideologia da inferioridade feminina,

a qual promove a desigualdade, a hierarquização e relações marcadas por múltiplas formas de violência contra a mulher.

Essa forma de violência é abordada por Pierre Bourdieu em sua obra *A Dominação Masculina*, na qual ele explica que o comportamento violento não é resultado apenas da violência física, sexual, patrimonial, mas também por meio de um processo de elaboração e inculcação de crenças, valores, visões de mundo que inferiorizam as mulheres, tendo como base “visões essencialistas da diferença entre os sexos” (BOURDIEU, 2019, p. 9). Assim, o sociólogo se afasta de um discurso que legitima as desigualdades sociais entre homens e mulheres a partir de princípios ligados à natureza humana e a uma suposta essência feminina, notadamente inferior. Para ele, diferentes instituições colaboram para a reprodução e legitimação desta maneira de sentir e de pensar, tais como a Família, a Igreja, a Escola, entre outros.

Ante o exposto, conclui-se que é preciso desnaturalizar este fenômeno e contribuir para o resgate do pensamento das pensadoras e a ampliação do cânone filosófico. Além disso, apesar de iniciarmos essa reflexão resgatando importantes nomes da tradição filosófica, a mesma realidade poderia ser identificada quando pensamos no que é ensinado no ensino médio em outras áreas do conhecimento, como a Ciência e a Arte. Pense por um instante, e sem pesquisar, em nomes de cientistas e artistas renomados que você já estudou ou conhece. Agora, analise suas recordações. Das pessoas que passaram em sua mente, a maior parte era composta por homens? Possivelmente, sim.

Diante desse cenário, é possível perceber que este apagamento da produção filosófica feminina que, aparentemente não quer dizer nada, na verdade mascara uma longa história de legitimação das desigualdades entre homens e mulheres, que ainda hoje deixa marcas nos corpos e na maneira como nos relacionamos e nos organizamos socialmente.

Pois, a desigualdade entre homens e mulheres não diz respeito apenas a temas e pessoas para incluir ou excluir dos Currículos, já que ela também interfere na vivência de direitos e nas posições ocupadas. Por exemplo, apesar de a Constituição Federal de 1988 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) afirmarem a igualdade entre homens e mulheres, de acordo com o Informativo da 2ª edição das

Estatísticas de Gênero⁵² no Brasil (2021), no que diz respeito ao rendimento, mulheres ainda recebiam menos que os homens, e, quanto aos cuidados com as pessoas e o lar, dedicavam o dobro de tempo quando comparadas aos homens.

Outro aspecto que merece consideração e está intimamente relacionado à desigualdade de gênero, diz respeito à violência contra a mulher. De acordo com o Anuário de Segurança Pública (2020), em 2019, foi registrado um caso de estupro a cada 8 minutos e uma agressão física a cada 2 minutos. Além disso, a pesquisa aponta ainda que 66,6% das vítimas de feminicídio eram mulheres negras, 58,9% destes crimes ocorreram em uma residência e 89,9% dos agressores eram companheiros e ex-companheiros das vítimas.

Como se vê, ao contrário do que estabelece o senso comum, para muitas mulheres e meninas de diferentes idades, o lar representa um espaço de medo e abuso, especialmente quando convergem diferentes marcadores sociais, conforme comentado acima. Mas afinal, qual a relação entre a educação e este cenário marcado pela violência, pelo machismo, pelo sexismo e pelo racismo estruturais?

1.1.1. EDUCAÇÃO, ENSINO DE FILOSOFIA E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES

Por que trazer para a sala de aula o tema violência contra a mulher? Entre outras coisas, porque ele possui, ao mesmo tempo, relevância social e pedagógica. Do ponto de vista social, é um assunto urgente, pois o patriarcado⁵³, ainda hoje, mata e subjuga.

52 De acordo com a pesquisa mencionada, “Em 2019, as mulheres receberam 77,7% ou pouco mais de ¾ do rendimento dos homens”, mesmo com uma média de anos de estudos maior [...] Ainda de acordo com o referido documento “[...] em 2019, as mulheres dedicaram aos cuidados de pessoas ou afazeres domésticos quase o dobro de tempo que os homens (21,4 horas contra 11,0 horas).” (IBGE, 2021, p. 3-4).

53 De acordo com Lerner (2019, p. 290), “Patriarcado, em sua definição mais ampla, significa a manifestação e institucionalização da dominância masculina sobre as mulheres e crianças na família e a extensão da dominância masculina sobre as mulheres na sociedade em geral. A definição sugere que homens têm o poder em todas as instituições importantes da sociedade e que as mulheres são privadas de acesso a esse poder. Mas não significa que

Além de ser uma estrutura social que define espaços, posições e vivências diferenciados para homens e mulheres, Soares, Charles e Ciqueira (2019) apontam ainda que o Brasil ocupa a quinta posição, num ranking de 83 países, no que diz respeito à violência contra mulheres.

Sobre este aspecto legal, vale lembrar que, apesar da Lei n.º 11.340/2006 ser reconhecida como uma referência internacional para a prevenção, a punição e o enfrentamento da violência contra mulheres, não se pode esquecer que ela é resultado da condenação do Estado brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, por omissão e negligência ao não julgar e punir o ex-companheiro de Maria da Penha Maia Fernandes, o qual tentou assassiná-la duas vezes.

Tendo em vista a necessidade de transformar este cenário de permissividade, entende-se que a educação é uma importante ferramenta para a conscientização sobre a violência contra mulheres, além de ser imprescindível para a desnaturalização e o enfrentamento das desigualdades de gênero, de classe, de cor ou etnia, geracionais, entre outras.

Ainda sobre estas questões, a filósofa Marcia Tiburi afirma, fazendo referência à sua mãe, que

Mesmo sem dizer-se feminista, ela sabia — do mesmo modo que todas as feministas de todos os tempos sabem — que as mulheres precisam estudar. Que o direito ao estudo é fundamental para qualquer pessoa e também para as mulheres. E que só esse direito pode nos livrar do sistema de violência física e simbólica que pesa sobre quem é marcado como mulher (TIBURI, 2020, p. 20).

Logo, a filósofa aponta para um elemento importante: a educação é fundamental para a compreensão e o enfrentamento da violência nas suas diferentes manifestações, seja a violência mais explícita e facilmente identificada, como a física, ou ainda aquelas modalidades que podem passar despercebidas pelos espaços sociais e pelas escolas, como a violência psicológica e a simbólica.

Ainda sobre a importância da educação para o exercício da cidadania, Pontes (2020) afirma que através dela é possível ampliar a compreensão

as mulheres sejam totalmente impotentes ou privadas de direitos, influências e recursos”.

que os/as discentes têm do mundo, das relações que estabelecem, dos seus direitos, de sua condição cidadã e dos meios para exercê-la. No entanto, a autora também aponta que este projeto educacional emancipatório ainda está distante do chão de muitas escolas, visto que o modelo educacional que ainda impera está fundamentado em “um projeto colonizador, patriarcal e capacitista” (2020, p.71).

Tal compreensão indica a urgência em romper com este modelo educacional e é dentro desse contexto que esta abordagem ganha importância e significado. Isso será possível? Como? É importante ressaltar que essas, assim como outras questões aqui levantadas, ainda não poderão ser totalmente respondidas neste artigo, visto que a pesquisa acadêmica que o sustenta e fundamenta, ainda está em desenvolvimento.

Por outro lado, vale explicitar que a educação formal é aqui concebida como uma instituição formadora e que pode, portanto, contribuir para a transformação dos indivíduos e da sociedade, ainda que reconhecidos os inúmeros condicionantes que se impõem a esta atuação.

Sobre a possibilidade de transformação social a partir da educação, Paulo Freire (2000, p. 31) afirmou: “Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”. Ou seja, se, por um lado, ela não pode resolver por si só as questões relacionadas às violências e desigualdades, por outro, devemos reconhecer que ela pode ampliar as oportunidades de inclusão social e possibilitar debates que nos levem a revisar e, quem sabe, abalar algumas de nossas certezas, especialmente quando estas promovem e legitimam injustiças e desigualdades sociais. Isso porque, para o educador, não estamos no mundo apenas para nos adaptarmos a ele, mas para transformá-lo também, o que demanda de nós certo esforço para que nossos discursos, ações e intervenções sejam condizentes com o sonho ou o projeto de mundo que queremos realizar.

Entende-se, portanto, que professoras e professores de Filosofia podem trabalhar com os discentes outros conhecimentos, recortes e narrativas, bem como refletir criticamente sobre a própria prática. Nesse sentido, nos cabe perguntar: que discursos e práticas estamos legitimando no ensino de Filosofia? Eles correspondem aos que, de fato, pretendemos reproduzir e estimular?

Assim, dada a necessidade de compreender se, e como, o tema ‘violência contra as mulheres’ é abordado no ensino de Filosofia, foram analisados os Cadernos Currículo em Ação (SÃO PAULO, 2021) da 1ª série do Ensino Médio, os quais são semestrais. Quanto aos resultados encontrados, é possível afirmar que o tema é abordado apenas uma vez, no material do 4º bimestre, na Situação de Aprendizagem 3, intitulada *As formas de violência e desumanização: a não cidadania*.

Nela, é proposto um exercício interdisciplinar entre Filosofia e Sociologia, que sugere uma pesquisa aos discentes acerca de momentos históricos em que a mulher era vista como um objeto de posse, hora do pai, hora do marido, evidenciando a desigualdade de gênero como um elemento estrutural e estruturante em muitas sociedades, incluindo a brasileira. Ademais, a atividade propõe ainda a investigação sobre leis contra a violência doméstica e sobre o Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo.

Quanto à análise dos dados identificados, é importante ressaltar que apesar de poder ser considerado positivo o fato do tema ser abordado nos materiais apresentados, fazê-lo apenas a partir de um exercício certamente não irá contribuir para que ele seja trabalhado de maneira profunda e mais satisfatória. Isso evidencia, entre outras coisas, a necessidade de elaborar práticas e materiais complementares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de reconhecer os avanços legais conquistados na esfera dos direitos, é necessário admitir que a sociedade brasileira ainda é marcada por um cenário de desigualdade de gênero e violência. Ademais, é urgente que os direitos assegurados no plano nacional e internacional alcancem todas as pessoas, caso contrário, estes continuarão sendo privilégios das classes dominantes.

Conforme exposto, a escola e o professor não podem resolver por si só os problemas que foram apresentados, por outro lado, tão pouco lhes cabe ignorar uma realidade que interfere diretamente na qualidade de vida e no exercício de direitos de meninas e mulheres.

Por outro lado, é sabido que setores conservadores buscam deturpar e impedir que os professores das diferentes áreas do conheci-

mento promovam em sala de aula o debate e a análise sobre as relações de gênero. Como exemplo, podemos citar as propostas de projetos de lei inspirados no movimento Escola sem Partido e, embora iniciativas municipais e estaduais tenham sido declaradas inconstitucionais, sua reiterada proposição mostra que há o interesse em manter a estrutura social exatamente como está.

Espera-se que a pesquisa em andamento, e os pontos aqui levantados, estimulem outros profissionais e pesquisadores a investirem seu tempo e esforços na construção de propostas pedagógicas que contribuam para a compreensão do funcionamento da sociedade, de suas estruturas e contradições, pois só assim será possível o enfrentamento de desigualdades e violências nas relações entre homens e mulheres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Iron Mendes de. **Mulheres filósofas**: participação, história e visibilidade. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020.

ARISTÓTELES, **A Política**. 1. ed. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n.º 11.340**, de 07 de agosto de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**: a condição feminina e a violência simbólica. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

CHASSOT, Attico. A ciência é masculina? É, sim senhora! **Contexto e Educação**. v. 19, n.71/72, p. 9 – 28, 2004. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1130>. Acesso em: 19 jan. 2022.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (DUDH). **Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 26 jun. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. Disponível em: <https://nepegeo.paginas.ufsc.br/files/2018/11/Paulo-Freire-Pedagogia-da-indigna%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas de gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Rio de Janeiro, 2021. 2. ed. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf. Acesso em: 11 jul. 2021.

LERNER, Gerda. **A criação do patriarcado**: História da opressão das mulheres pelos homens. São Paulo: Cultrix, 2019.

OLIVEIRA, Rosa Maria Rodrigues de. Para uma crítica da razão androcêntrica: Gênero, homoerotismo e exclusão da ciência jurídica. **Revista Sequência**, Santa Catarina, n. 48, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15232/13852>. Acesso em: 26 jun. 2021.

PLATÃO, **A República**. São Paulo: Lafonte, 2020.

PONTES, Erica Silva. **A educação no enfrentamento da violência doméstica e familiar**: material didático do Programa de Enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, Fundação Demócrito Rocha, Universidade Aberta do Nordeste, 2020. Fascículo 5, p. 68-79.

- PULEO, Alicia H. Filosofia e Gênero: da memória do passado ao projeto de futuro. *In*: GODINHO, Tatau; SILVERIA, Maria Lucia da (org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: 2004. p. 13-34. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05630.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2021.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio, ou, Da Educação**. São Paulo: Edipro, 2017.
- SAFFIOTTI, Heleieth I. B. **O Poder do Macho**. São Paulo: Moderna, 1987.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Currículo em Ação. **Caderno do Aluno**. 1ª série, E. M. Volume 1. 2021. p. 101-143. Disponível em: https://efape.educacao.sp.gov.br/curriculopaulista/wp-content/uploads/2022/01/Impress%C3%A3o_Caderno-do-Estudante-Ci%C3%AAs-Humanas-suas-tecnologias-PV-e-Tec.-1%C2%AA-s%C3%A9rie-do-EM-1%C2%BA-Semestre-Parte-1_P4.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Currículo em Ação. **Caderno do Aluno**. 1ª série, E. M. Volume 2. p. 285-306. Disponível em: https://efape.educacao.sp.gov.br/curriculopaulista/wp-content/uploads/2021/07/Caderno-do-Aluno-2021-1%C2%AAS%C3%A9rie-Ensino-M%C3%A9dio_final-impressao.pdf. Acesso: 16 jun. 2022.
- SOARES, Danúbia Zanotelli; CHARLES, Charlot Jn; CERQUEIRA, Cláudia Cleomar Araújo Ximenes. **Femicídio no Brasil: gênero de quem mata e de quem morre**. Disponível em: http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562631571_ARQUIVO_ENANPEGE-FEMINICIDIONOBRASIL-GENERODEQUEMMATAE-DEQUEMMORRE.pdf. Acesso em: 26 jun. 2022.
- TIBURI, Marcia. **Feminismo em comum**: Para todas, todes, todos. 14 ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2020.

EDUCAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DO ENSINO SOBRE AS NORMAS DA ABNT E METODOLOGIA DO TRABALHO CIENTÍFICO PARA OS ESTUDANTES DA ESCOLA ESTADUAL DONIZETTI APARECIDO LEITE

*Walfrido Monteiro Júnior*⁵⁴

*Patrícia Batista de Souza*⁵⁵

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como tema a educação e versa sobre a importância do ensino das normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico a alunos do ensino básico do Ensino Fundamental e Médio da escola estadual Donizetti Aparecido Leite (9ºanos A e B e 2º anos regulares e EJATEC e 3º anos regulares e EJATEC), todas estas turmas foram selecionadas para a orientação de como realizar a pesquisa científica como

54 Graduado em Letras (UNIB), graduado em Filosofia (UNIMES), especialização em Gestão Escolar (FALC), especialização em Arqueologia (UNISA), doutorado em processo: Ciência da Educação Superior (UNR).

55 Arquitetura e Urbanismo em processo (Universidade UNINOVE), Desenho Arquitetônico (SENAI-SP), Metrologia (SENAI – SP), Autocad Aplicado à Construção Civil (Cursos Construir).

trabalho escolar e ao mesmo tempo foram orientados sobre as penalidades da prática do plágio.

Além das orientações técnicas, também foi solicitado aos estudantes que produzissem uma pesquisa com todas as sessões exigidas e de no mínimo 10 páginas, esse processo ainda está em andamento, no entanto, é perceptível o avanço na escrita, no raciocínio lógico quanto às escolhas e dos alinhamentos das pesquisas, nesse sentido, serão apresentados os resultados parciais do que os estudantes estão produzindo.

Os resultados parciais se apresentam positivos, principalmente em relação à produção textual dos estudantes, na internalização dos conceitos da Metodologia do Trabalho Científico e na utilização das normas da ABNT, até o momento, os discentes estão desenvolvendo os referenciais teóricos.

A problemática surgiu após ser notado que os estudantes estavam realizando no primeiro bimestre trabalhos escolares em que apenas praticavam a leitura dos temas em sites como o *Wikipedia* e a posteriori selecionavam partes de textos relevantes, copiavam e entregavam como forma de obter nota bimestral, o que caracteriza o plágio, pois não havia a prática de citar os devidos autores.

A partir da situação acima, o problema selecionado para esta pesquisa foi: Qual a importância do ensino das normas da ABNT e Metodologia do Trabalho Científico para os alunos do ensino básico na escola estadual Donizetti Aparecido Leite?

A prática do plágio é comum nas etapas do ensino fundamental e médio e pode se estender na graduação e pós graduação, já que pouco é feito para que esta realidade seja alterada, a utilização de partes de textos sem as devidas citações caracteriza crime e muitos dos estudantes não possuem esta informação (GOMES et al, 2019).

Existe a crença de que se o estudante está procurando sobre a informação e realiza a leitura do tema exigido pelo professor como trabalho escolar, ele pode se apropriar das partes sem a exigência das citações, pois esta mera leitura garante que faz parte da realização do trabalho, ou seja, não é exigido a produção textual do estudante ou em alguns casos, é solicitado apenas que o aluno construa a conclusão do trabalho, mesmo assim, esta postura permite que o discente entenda que poderá realizar tal procedimento na continuidade dos estudos.

Sobre a orientação aos professores sobre as normas da ABNT e das devidas citações Gomes et al (2019), ressalta a importância da formação dos professores, seja em uma ação em âmbito escolar ou em âmbito macro, que para a realidade das escolas estaduais, tal ação poderia ocorrer nas reuniões de formação dos professores que ocorrem nas Diretorias de Ensino. Neste sentido, também é responsabilidade dos coordenadores pedagógicos e dos núcleos de orientação pedagógica as informações e orientações sobre as diferenças entre o Estado da Arte que consiste na busca de leituras e a pesquisa como produção crítica de resolução ou apenas o entendimento de um determinado problema.

Gomes et al (2019), não apenas defende a formação dos professores que muitas das vezes também não conhecem as normas da ABNT e os procedimentos da Metodologia do Trabalho Científico, mas também cita a lei: “A perpetuação da situação fere as determinações apresentadas na Lei Brasileira de Direitos Autorais (LDA): lei 9.610/1998”.

Os principais estudos desenvolvidos sobre a metodologia científica são: Stenhouse (1987); Pérez (1997); Sagastizabal (2002); Ceretto (2009); Catalina Wainerman (2015); Eco (2016); Sabino (2017); Oliveira (2020); Menezes (2020).

Os principais estudos sobre o raciocínio lógico e crítico são: Aristóteles (384–322); Popper (1902–1994); Costa (2002); Dorta (2009); D’ottaviano (2009); Frege (1983); Machado (2005); Wittgenstein (1991).

Sobre a definição da metodologia do trabalho científico, segundo Rodrigues (2007) para este autor, consiste em várias abordagens técnicas para se buscar compreender um problema ou na tentativa de verificar possíveis soluções. Geralmente quando se solicita aos estudantes um trabalho apenas de leitura, eles não são treinados a criar uma pergunta problema sobre o tema que está estudando e muito menos buscar possíveis soluções para verificar se a hipótese é corroborada ou não, ou seja, esta seria uma abordagem defendida pelo Secretaria de Educação com a premissa do protagonismo juvenil.

Para esta pesquisa foi selecionado o seguinte problema:

- Qual a importância do ensino das normas da ABNT e Metodologia do Trabalho Científico para os alunos do ensino básico na escola estadual Donizetti Aparecido Leite?

Com estes dados, foram selecionadas as seguintes questões norteadoras:

- Quais as principais dificuldades dos alunos na realização de pesquisas utilizando as normas da ABNT e Metodologia do Trabalho Científico?
- Quais as dificuldades dos professores em solicitar aos estudantes a realização de pesquisas utilizando as normas da ABNT e Metodologia do Trabalho Científico?
- Quais são as contribuições na aprendizagem dos estudantes quando aprendem as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico?
- Como ampliar o ensino das normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico em nível de Diretoria de Ensino?

A hipótese foi selecionada para esta investigação:

- O ensino das normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico contribuem para melhorar o raciocínio lógico, crítico e diminuir a prática do plágio.

Objetivo Geral:

- Contribuir com o ensino sobre as normas da ABNT e da metodologia do trabalho científico e da produção de pesquisas científicas para melhorar o raciocínio lógico e crítico dos alunos do ensino médio da escola estadual Donizetti Aparecido Leite.

Objetivos Específicos:

- Selecionar estratégias para facilitar o ensino das normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico aos alunos da escola estadual Donizetti Aparecido Leite.
- Relacionar a produção dos trabalhos escolares dos estudantes participantes desta pesquisa com os avanços em relação à melhoria do raciocínio lógico, crítico e a diminuição da prática do plágio.

- Compreender as principais dificuldades dos professores no ensino das normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico.

Metodologia da pesquisa:

- A pesquisa quantitativa foi selecionada para a elaboração deste artigo e o estudo de caso como método de investigação.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

É notório perceber que todos os autores utilizados nesta pesquisa-ção ressaltam a importância do ensino das normas da ABNT e da metodologia do trabalho científico para os alunos do Fundamental e principalmente os do Ensino Médio para que tenham preparo técnico para realizar os trabalhos exigidos pelas universidades, também é perceptível a dificuldade dos universitários na construção de artigos científicos que atualmente são solicitados no primeiro semestre nos cursos de Humanas e Pedagogia, principalmente em universidades públicas.

Em uma breve observação sistemática pela escola Donizetti Aparecido Leite foi percebido a elaboração pelos estudantes de trabalhos escolares e até expostos, considera-se tal ação importante, pois valoriza o esforço e a criatividade do aluno, no entanto, é de total importância a orientação sobre a prática do plágio e/ou da total ausência de participação da escrita dos estudantes, caracterizando apenas a cópia e a entrega como obtenção de valorização que é a nota.

Quando estes alunos conseguem ingressar em uma universidade, continuam acreditando que o modelo de elaboração dos trabalhos universitários segue o mesmo critério, entretanto, serão punidos com notas ruins ou em casos de universidades públicas, poderá ocorrer o desligamento do universitário da instituição superior.

Por este fator, é de suma importância primeiramente a formação do professor para que possa orientar os estudantes sobre a diferença entre o estado da arte em que consiste no levantamento de informações que constam em artigos científicos ou sites e a pesquisa com a utilização das normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico. Também

se percebe que nas universidades particulares existe a disciplina de metodologia científica que geralmente ensina apenas como formatar o texto da pesquisa (parágrafo, citação direta e indireta), todavia não é ensinado sobre os procedimentos técnicos da investigação como por exemplo: a importância do problema, a hipótese, os instrumentos de coleta de dados e a interpretação destes dados.

Para Gomes et al (2019), a formação deve iniciar com o professor, este será responsável por expandir e compartilhar estes conhecimentos com os estudantes e assim serão preparados com qualidade para a continuidade dos seus estudos.

A Metodologia do Trabalho Científico é ressaltada na formação dos professores por Catalina Wainerman (2015), de acordo com esta autora, os professores possuem a dificuldade de serem formados nos conhecimentos sobre a metodologia científica e/ou a Metodologia do Trabalho Científico, este é um fator que dificulta a preparação dos alunos do Ensino Básico sobre como realizar a pesquisa científica, muitas da vezes, o professor reproduz aquilo que aprendeu na universidade, ou seja, ensina como formatar o texto, como realizar a capa do trabalho e a única participação crítica do estudante é a elaboração da conclusão.

Em congruência com a autora acima, os autores Ferreira, Marinho e Soares (2017), fundamentam o parágrafo anterior, pois segundo eles:

A estrutura da educação na modalidade ensino médio possui pouca abertura para a formação de alunos como um ser crítico reflexivo. Tal dificuldade se estende e se agrava na transição do aluno para o universo acadêmico, onde muitos desses acadêmicos não conseguem elaborar trabalhos acadêmicos com plena competência e habilidade no que cerne a elaboração e pesquisa dentro das normas da ABNT (FERREIRA, MARINHO e SOARES, 2017, p1).

Sobre a importância do conhecimento técnico da utilização da Metodologia do Trabalho Científico ou da metodologia científica, Aragão (2017), define que tais conhecimentos possibilitam conhecermos a realidade que está diante de nós e que os conhecimentos científicos são muito distintos do senso comum, ou seja, quando o aluno realiza o trabalho es-

colar apenas como mero leitor e reproduzidor daquele conhecimento, não estará construindo as habilidades e competências críticas, lógicas e também como protagonista da pesquisa.

Sobre a relação entre o ensino da Metodologia do Trabalho Científico e a contribuição aos alunos no raciocínio lógico e crítico, Sabino (2015) destaca:

(...) Los elementos substantivos del contenido habrán de destacarse con nitidez más allá de todo adorno formal, aun cuando nada nos impida tratar de redactar con elegancia y armonía. Pero además habrá que tener particular cuidado con otro elemento, característico de toda comunicación científica: la estructura de cada trabajo tendrá que ser bien pensada, para que resulte lógica, orientada hacia la mejor comprensión de lo que se pretende transmitir (...) (SABINO, 2015, p.17)⁵⁶.

Percebe-se que a partir da citação acima, além das contribuições aos alunos sobre como desenvolver o trabalho de pesquisa, esta ação também exige do aluno o pensar sobre o enquadramento lógico entre todas as partes a serem realizadas, a relação entre a pergunta problema com a hipótese e os objetivos específicos e a posteriori a interpretação e a discussão com os dados coletados para gerar a consideração final

Sobre a definição do conceito de raciocínio lógico, de acordo com Cuda (2018), são estruturas sequenciais que tem como imperativo resolver da melhor forma um determinado problema, para esta autora, o exercício de ações que exigem o raciocínio lógico estimulam a novas comunicações neurais chamadas de neuroplasticidade.

Por isso, a importância de realizar ações que tenham como objetivos: preparar os professores para que possam ajudar os estudantes na continui-

56 Tradução nossa: (...) Os elementos substantivos do conteúdo deverão sobressair com clareza para além de todo adorno formal, mesmo quando nada nos impeça de tentar escrever com elegância e harmonia. Mas, além disso, deve-se ter um cuidado especial com outro elemento, característico de toda comunicação científica: a estrutura de cada obra deverá ser bem pensada, para que seja lógica, orientada para uma melhor compreensão do que se pretende transmitir (...).

dade dos estudos com o raciocínio lógico, a elaboração de pesquisas com a utilização dos recursos certos e permitir que o estudante incorpore o comportamento protagonista na decisão do que quer pesquisar, na criação do raciocínio crítico sobre quais as ações devem realizar e buscar soluções para os problemas que a priori o incomoda.

2. METODOLOGIA

O motivador para esta pesquisa foi a partir da observação sistemática em que foi percebido que os estudantes estavam desenvolvendo trabalhos escolares com indícios de plágios, as turmas que foram selecionadas para a experiência do ensino das normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico foram entrevistados de forma informal para o levantamento da informação sobre a prática do plágio, se tinham participação nestes trabalhos, principalmente com a decisão do tema, do problema e da hipótese e se estava presente nos trabalhos a participação da escrita dos próprios alunos e todos disseram que sabiam do termo plágio, mas não tinham orientação dos professores de como realizar os trabalhos de forma correta.

Com isso, a escola estadual Donizetti Aparecido Leite foi selecionada para esta pesquisa, fica situada na Rua Jovina Schunck, 37 Cipó, 06900-000 - Chacara Itororo, Embu-Guaçu, pertencente à Diretoria de Ensino Região de Itapeperica da Serra. As turmas selecionadas são: 9º ano A e B do período da manhã e o 2º E, 3º A e 3º E, são turmas regulares e o 2º A e 3º A, turmas do EJATEC, estas turmas do Ensino Médio são período do noturno.

A primeira ação a ser desenvolvida com todos os alunos selecionados, como consta no parágrafo acima, foi a orientação sobre a prática do plágio, que consiste na reprodução, cópia de partes ou total do texto do proprietário ou autor, tal ação, pode gerar processo penal ou administrativo e dependendo da instituição de ensino, o praticante pode ser penalizado com o desligamento como estudante ou in universitário.

Após orientação sobre a prática da cópia textual de forma indevida, iniciaram-se as orientações sobre o que são as normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) e no primeiro bimestre o autor desta pesquisa entregou três textos de própria autoria e explicou aos estudantes

sobre a citação indireta e indireta, todos os textos foram lidos em sala de aula e após este procedimento, os alunos receberam questões relacionadas aos textos e deveriam respondê-las utilizando as citações.

Constatou-se que os estudantes possuíam muita dificuldade para produzir as próprias respostas, pois para muitos dos estudantes, estavam acostumados apenas a copiar textos para a realização de tarefas solicitadas pelos professores, neste momento, houve a intervenções sobre a construção do parágrafo e assim que os estudantes realizavam as atividades, elas eram avaliadas e devolvidas para possíveis alterações. Todos os estudantes estranharam tal atitude, pois estavam acostumados com a entrega da tarefa e posteriormente o professor as devolviam com a nota.

O próximo passo foi explicar sobre a Metodologia do Trabalho Científico, os estudantes tiveram acesso a um artigo científico publicado e de autoria do próprio professor e autor desta pesquisa, verificou-se que os estudantes não conheciam este gênero de produção textual, aproveitando a situação, também se explicou sobre a existência de sites de pesquisa que poderiam encontrar diversos trabalhos iguais, foram citados e mostrados o Google Acadêmico e a plataforma de busca *Scielo*.

Foi nítida a dificuldade dos estudantes, pois muitos relataram que estão acostumados a realizar trabalhos que são copiados da internet e que não sabiam da obrigação de citar os devidos autores, mesmo considerando os estudantes do Ensino Médio, a maioria dos estudantes apresentaram no início das tarefas a dificuldade e a criticidade de responder as questões utilizando as regras da citação direta ou indireta.

No segundo bimestre de 2022, a próxima ação foi explicar o que é um artigo científico, qual a sua função e quais são as partes que o compõe e principalmente a utilidade de cada etapa da pesquisa científica, foi notória a percepção de que todos os estudantes estavam aprendendo pela primeira vez. Foi proposto a todos os estudantes envolvidos nesta pesquisa a realização do artigo científico, com no mínimo 10 páginas e que poderiam realizá-lo em grupos de até 4 estudantes.

As partes da pesquisa científica foram divididas em aulas e foram explicadas utilizando como modelo de orientação o artigo publicado do autor desta pesquisa, seguem os temas:

1. Tema e criação de título;
2. Problema e enquadramento lógico (criação do resumo);
3. Introdução;
4. Referencial teórico;
5. Metodologia (os estudantes se encontram nesta etapa nos artigos que estão desenvolvendo);
6. Resultados e discussões;
7. Interpretação dos dados coletados;
8. Considerações finais;
9. Referências.

Os estudantes na medida que desenvolvem as partes da pesquisa enviam o artigo via WhatsApp para avaliações e revisões, para os estudantes que não possuem celular, o processo de apreciação das partes é realizado durante a aula, o que já pode ser observada é a mudança na linguagem, na escrita, pois também foi realizado o letramento com os estudantes, ou seja, foi explicado que cada tipo de texto apresenta a linguagem técnica e específica.

Os próximos passos serão, criação das perguntas da enquete e da entrevista, pois todos escolheram a pesquisa qualitativa, a avaliação e correção das enquetes e a orientação sobre como realizar a interpretação dos dados coletados. Para a culminância destes trabalhos, todos os artigos serão compilados e será realizado o e-book com publicação pela editora EVEN 3, o que para os alunos foi o grande motivador para a realização destas pesquisas.

Todos os estudantes que estão participando da realização das pesquisas defendem a citação dos autores e começaram a utilizar os conhecimentos adquiridos na confecção de trabalhos de outros professores, o que foi uma surpresa para os professores.

Outra observação importante no desenvolvimento desta pesquisa-ação foi perceber o avanço no raciocínio lógico e crítico dos estudantes, principalmente sobre a escrita, a escolha do tema e a relação entre o problema da pesquisa com a hipótese e os objetivos específicos.

Na próxima seção em resultados e discussões serão apresentadas as enquetes realizadas com os estudantes, que também tiveram dificuldades para responder as perguntas que foram criadas no Google Forms, pois para muitos, desconheciam a existência da ferramenta. Também participaram da enquete, professores e gestão da escola Donizetti Aparecido Leite, a Dirigente Regional de Itapecerica da Serra e a Supervisora da Unidade escolar.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 ENQUETE REALIZADA COM A DIRIGENTE DE ENSINO (QUESTÕES ABERTAS).

1. Qual a intervenção da Diretoria de Ensino Região de Itapecerica da Serra quanto às ocorrências de trabalhos escolares com plágios que são realizados pelos alunos?

A Diretoria de Ensino aponta para os especialistas, a necessidade de formação voltada para o assunto Plágios (formação, conscientização, infração, ética, incentivo ao aprofundamento de estudo - ação contínua)

2. Qual a importância da formação aos professores em âmbito de Diretoria de Ensino sobre as normas da ABNT e Metodologia do Trabalho Científico?

A Diretoria de Ensino fortalece a importância e necessidade de estudos e aprofundamento para o conhecimento/realização da normatização e desenvolvimento técnico.

3. Qual a contribuição do ensino das normas da ABNT e da metodologia do Trabalho Científico para a aprendizagem dos estudantes?

As Metodologias do Trabalho Científico auxiliam no desenvolvimento do protagonismo incentivando/estimulando a curiosidade (observação), criticidade.

Observa-se na resposta 1 que a Diretoria de Ensino desenvolve formações aos professores e compreende a importância da conscientização do educador sobre os riscos de aceitar trabalhos com plágio (ausência de preparação do estudante para a continuidade dos seus estudos) ou se omitir na presença deles.

Na resposta 2 e 3, a Dirigente de Ensino percebe a importância e relevância de trabalhos que estimulem e ensinem os estudantes sobre a prática de trabalhos escolares de acordo com as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico.

Em conversa informal com a Dirigente de Ensino, ela considera que a orientação sobre como realizar trabalhos escolares ou a orientação sobre a produção de artigos realizados pelos estudantes do Ensino Básico, contribui para a continuidade dos estudos (cursos de nível técnico e superior respeitando sempre o projeto de vida do discente.

3.2 ENQUETE REALIZADA COM A SUPERVISORA DE ENSINO (QUESTÕES ABERTAS)

São as mesmas questões realizadas com a Dirigente de Ensino

1. Resposta

As orientações são direcionadas aos docentes nas formações, mas não específicas ao tema.

2. Resposta

Considero muito relevante para que os docentes, muitas vezes, com formação deficitária nesses aspectos, possam desenvolver nos alunos as 10 competências da BNCC, as quais já apontam essas temáticas, conforme preconiza a competência 3 e 7, em especial.

3. Resposta

Contribui para a aquisição de novos conhecimentos e, assim, favorece o pensamento lógico, crítico, levando os alunos à resolução dos problemas do dia a dia. Dessa forma, tais conhecimentos são fundamentais para que os alunos reflitam sobre os problemas existentes e que são abordados nas diversas áreas do conhecimento, e, com base nesse conhecimento, busquem soluções e fortaleçam o seu projeto de vida. A leitura competente passa pelo conhecimento e a reflexão sobre o que está sendo lido requer habilidades leitora e intencionalidade.

Sobre a resposta 1, a Supervisora de Ensino da Unidade Escolar Donizetti Aparecido Leite, em congruência com a resposta da Dirigente de Ensino, informa que ocorrem formações aos professores, nas respostas 2 e 3 ressalta a importância da orientação aos professores so-

bre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico, pois há uma defasagem deste conhecimento na formação universitária. Muitas vezes, a orientação que ocorre em âmbito universitário se configura em formatação de página e capa e sobre citações indiretas e diretas (longas e curtas) não adentrando nos conhecimentos específicos da Metodologia Científica.

3.3 ENQUETE REALIZADA COM A GESTÃO DA ESCOLA (QUESTÕES ABERTAS)

1. Qual a intervenção da gestão sobre a presença de plágio em trabalhos escolares realizados pelos estudantes da escola estadual Donizetti Aparecido Leite?

A gestão dessa unidade escolar ainda não tinha o conhecimento dos trabalhos escolares plagiados, mas a partir de agora iremos intensificar formações para os professores em ATPC, para que possam replicar e conscientizar os alunos sobre a importância de fazer um trabalho sem plagiar e que isso não volte a acontecer.

2. Qual a relevância da realização de formação dos professores em âmbito escolar sobre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico?

Toda e qualquer formação aos professores no âmbito escolar tende a ser base significativa em prol da educação. No que se refere as normas ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico tende a garantir a melhor qualidade do ensino e aprendizagem, evitando assim o plágio em trabalhos escolares.

3. Qual a relevância para a gestão da unidade escolar sobre o ensino das normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico aos estudantes do Ensino Fundamental e Médio?

É sem sombra de dúvida extremamente importante, pois a gestão escolar visa em primeiro lugar o aprendizado do aluno e através deste os resultados serão satisfatórios demonstrando assim o conhecimento que tiveram por meio da qualidade do ensino.

Sobre as respostas da gestão, nota-se a preocupação e atenção a esta problemática a partir da observação sistemática realizada pelo au-

tor deste artigo, identificou-se vários trabalhos que estavam em exposição nas salas de aula e no pátio da escola, com a realização da enquete e da conversa informal, a gestão desta escola se prontificou a realizar orientações e formações aos professores sobre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico e também sobre os possíveis riscos dos professores em aceitar trabalhos escolares plagiados (art. 184 do Código Penal).

3.4 ENQUETE REALIZADA COM OS PROFESSORES (QUESTÕES ABERTAS E FECHADA)

1. Você orienta os estudantes sobre as normas da ABNT e sobre como desenvolver a pesquisa nos modelos da Metodologia do Trabalho Científico? 3 respostas

Não

Não costumo dar trabalhos com toda essa elaboração pra eles. Meus trabalhos em sala são mais simples e mais voltado para a prática.

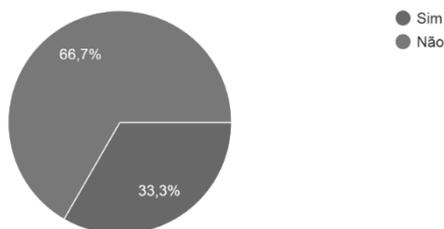
Sim, às vezes!

Ressalta-se que apenas três professores responderam à enquete, porém percebe-se que não é comum a orientação sobre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico, o que caracteriza os trabalhos escolares denominados de pesquisa como trabalhos de cópias sem as devidas exigências das normas da ABNT, com isso, nota-se a importância da formação e da prática, ou seja, colocar em prática o conhecimento adquirido.

FIGURA 1 - Enquete realizada com os professores indagando sobre a aceitação de trabalhos escolares com plágio.

2. Você aceita trabalhos escolares realizados pelos estudantes que apresentam a prática de plágio?

3 respostas



Fonte: Elaborada pelos próprios autores (2022).

Na resposta 2, mesmo considerando o número de professores participantes, estes professores não costumam solicitar trabalhos de pesquisa, apenas um educador informou que aceita trabalhos plagiados.

3. Qual a relevância da realização de formação aos professores em âmbito escolar sobre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico? 3 respostas

É muito importante que todos tenham formação mínima necessária para exigir e analisar os trabalhos realizados pelos estudantes.

Saber realizar um trabalho bem feito é essencial para um professor, independente da sua área de conhecimento. O professor antes de mais nada é um acadêmico e portanto é de sua obrigação ter esse conhecimento. É de suma importância que isso seja passado aos alunos já no Ensino médio para que não sofram tanto quando precisarem fazer um TCC na faculdade mais adiante. Embora meus trabalhos sejam mais práticos e portanto infelizmente não trabalho isso com eles. Poderei pensar em fazer isso na matéria de projeto de vida. Vou pensar nisso.

É muito importante visto que esses dois temas tem o objetivo de educar e informar acerca das formas corretas de inserção e execução de pesquisas!

Na resposta 3, os professores reconhecem a importância do conhecimento técnico sobre as normas da ABNT e o ensino tanto das normas da ABNT quanto da Metodologia do Trabalho Científico para a formação do estudante e da preparação para a continuidade de seus estudos.

3.5 ENQUETE REALIZADA COM OS ESTUDANTES (QUESTÕES FECHADAS)

FIGURA 2 – Enquete realizada com os estudantes participantes da pesquisa-ação indagando sobre a relevância das aulas sobre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico.

1. Para você, o ensino sobre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico (orientações sobre como realizar a pesquisa) (1º B...tre) foram importantes para a sua aprendizagem?
78 respostas



Fonte: elaborada pelos próprios autores (2022).

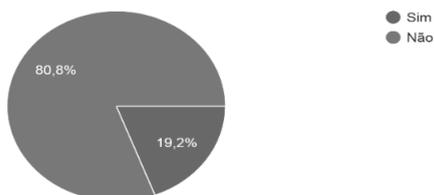
78 participaram desta enquete, estes alunos estão em formação sobre as normas da ABNT e sobre os conhecimentos técnicos da Metodologia do Trabalho Científico, os procedimentos da pesquisa científica e que no final do 2º semestre de 2022 apresentarão os artigos científicos e estes documentos serão compilados em livro e-book e publicados.

Na resposta 1, apenas um estudante apresentou resposta negativa a pergunta realizada, no entanto, nota-se que este trabalho de formação e orientação é relevante para os estudantes, principalmente para os que apresentaram como projeto de vida a continuidade dos estudos em Universidades,

FIGURA 3 – Enquete realizada com os estudantes participantes da pesquisa-ação indagando se foram orientados por outros professores sobre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico.

2. Você já foi orientado por outro professor sobre como construir a citação, como não realizar o plágio e como construir o projeto de pesquisa?

78 respostas



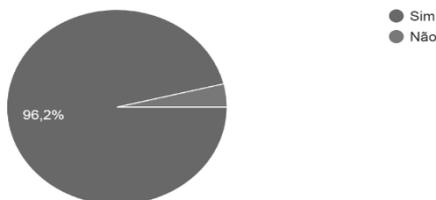
Fonte: elaborada pelos autores (2022).

Apenas 19,2% dos participantes tiveram orientação com outros professores, ou seja, de 78 participantes apenas 15 alunos tiveram a preparação para a realização de trabalhos escolares sem plágio, o que evidencia a importância de formação e orientação contínua a estes professores tanto em âmbito escolar como nas formações pela Diretoria de Ensino.

FIGURA 4 – Enquete realizada com os estudantes participantes da pesquisa-ação indagando sobre a importância dos professores terem formação sobre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico.

3. Você considera importante que todos os professores orientem os alunos sobre as normas da ABNT, da Metodologia do Trabalho Científico e que não aceitem trabalhos escolares com plágio?

78 respostas



Fonte: elaborada pelos próprios autores (2022).

Na resposta 3, 96,2% dos participantes informaram sobre a importância do trabalho dirigido a formação dos estudantes e preparação para a continuidade dos estudos, apenas 3,8%, ou seja, 3 estudantes informaram que estas ações não são importantes, o que podemos perceber que a realização dos trabalhos copiados da internet é uma prática rápida e sem complexidades, entretanto, os estudantes em sua maioria, 75 discentes, consideram relevante o ensino que está sendo realizado na escola estadual Donizetti Aparecido Leite.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados coletados nas enquetes, nas conversas informais e na observação dos avanços na aprendizagem dos estudantes tanto na construção lógica e crítica quanto na produção textual, foi confirmada nesta pesquisa a importância do ensino das normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico.

Observa-se também que as principais dificuldades apresentadas pelos estudantes em relação a construção do trabalho e o entendimento das etapas da pesquisa se configura pela ausência de ações dos professores na orientação técnica, conhecimentos estes que também devem ser considerados como temas de orientações e formações em âmbito de Diretoria de Ensino e in loco, ou seja, na Unidade Escolar.

Considera-se para esta pesquisa a quantidade insuficiente de participação dos professores na enquete, no entanto, na observação sistemática, ficou claro a presença da exposição de trabalhos sem as devidas orientações sobre as normas e procedimentos da Metodologia Científica e sobre as normas da ABNT, com isso, nota-se a ausência de conhecimento ou a cultura estabelecida de não exigir trabalhos escolares com base nestas normativas.

Com esta pesquisa-ação, também se constatou o avanço dos estudantes sobre as aprendizagens na leitura realizada em artigos científicos pelas plataformas de busca já citadas, na produção da escrita e da criticidade dos estudantes permitindo que o próprio estudante seja o construtor e idealizados tanto sobre o tema da pesquisa como também na elaboração de suas etapas, sempre utilizando os autores como fundamentação da sua

argumentação, que também poderá ser utilizada em respostas propostas nas diversas disciplinas.

A realização da enquete com a Dirigente de Ensino, com a Supervisora de ensino e com a Gestão da Unidade Escolar Donizetti Aparecido Leite, permitiu a observação desta problemática o que fomentou possíveis parcerias técnicas pedagógicas para oferecer orientações e formações aos professores, principalmente aos que estão iniciando a docência.

Sobre os objetivos desta pesquisa, a priori, foi perceber as dificuldades dos estudantes acerca da interpretação de texto, da leitura e da produção textual, a posteriori, os estudantes receberam as devidas orientações e os artigos científicos estão sendo produzidos por eles com orientação contínua, tanto nas aulas quanto via WhatsApp.

Nota-se o avanço dos estudantes também sobre o raciocínio lógico e crítico, principalmente quando iniciaram o projeto de pesquisa com o enquadramento lógico entre o problema, a hipótese e os objetivos específicos, os estudantes já se sentem confiantes na produção dos artigos científicos, já a criticidade é perceptível nas argumentações realizadas nos referenciais teóricos .

Sobre a dificuldade dos professores em orientar os estudantes sobre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico serão criadas ações em âmbito da Diretoria de Ensino e nas formações de professores realizadas semanalmente na escola para que se construa a prática de não permitir o plágio em trabalhos escolares, contribuindo para a preparação dos estudantes, de acordo com o projeto de vida, para a continuidade de seus estudos.

Por fim, esta pesquisa-ação é relevante, pois fomentará outras pesquisas sobre a importância da orientação técnica aos estudantes sobre as normas da ABNT e da Metodologia do Trabalho Científico, e com base nas respostas dos estudantes e no acompanhamento da construção dos artigos científicos e no avanço do raciocínio lógico e crítico dos discentes, a hipótese foi corroborada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, José Wellington Marinho de; NETA, Maria Adelina Hayne Mendes. **Metodologia Científica**. Salvador: UFBA, Faculdade de

Educação, Superintendência de Educação a Distância, 2017. Disponível em:<https://scholar.google.com.br/> .

CUDA, Mariela. **Neurociencias, Didáctica, y Pedagogía**: aportes de la escuela de hoy. 1ª ed. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Bonum, 2018.

FERREIRA, C.S, MARINHO, F.F, SOARES, B.M.C.P (2017). **Dificuldade na elaboração de trabalhos científicos no ambiente ensino médio**. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/>.

GOMES, Suely Henrique et al. **A capacidade de reconhecer o plágio e o domínio das técnicas de referências e citações de professores de ensino básico e fundamental**.

XXVIII Congresso Brasileiro de Biblioteconomia e Documentação. Vitória, 01 a 04 de outubro de 2019. Disponível em:<https://portal.febab.org.br/>

SABINO, Carlos A. **Cómo hacer una tesis y elaborar todo tipo de escrito**. Buenos Aires: Grupo Editorial Lumen, 2015.

WAINERMAN, Catalina. **La trastienda de la investigación**. 2ª ed. Buenos Aires: Manatíal, 2015.

EDUCAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DO ENSINO DE TÉCNICAS DE INTERPRETAÇÃO FRAGMENTADA E PRODUÇÃO TEXTUAL PARA A MELHORIA DO ÍNDICE DO IDESP DA ESCOLA ESTADUAL NATÉRCIA CRÊM DE MORAES PEDRO PROF.^a

*Walfrido Monteiro Júnior*⁵⁷

*Patrícia Batista de Souza*⁵⁸

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como tema a educação e versa sobre a importância da preparação técnica dos estudantes para a resolução de questões de provas externas, ou seja, as avaliações criadas pela Secretaria de Educação de São Paulo, como por exemplo: a AAP (Avaliação de Aprendizagem em Processo) e o SARESP (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do

57 Graduado em Letras (UNIB), graduado em Filosofia (UNIMES), especialização em Gestão Escolar (FALC), especialização em Arqueologia (UNISA), doutorado em processo: Ciência da Educação Superior (UNR).

58 Arquitetura e Urbanismo em processo (Universidade UNINOVE), Desenho Arquitetônico (SENAI-SP), Metrologia (SENAI – SP), Autocad Aplicado à Construção Civil (Cursos Construir).

Estado de São Paulo) e sobre o ensino do letramento acadêmico e produção textual, no caso da exigência para o SARESP, a redação. Foram selecionadas as turmas dos 9ºanos A e B e 3º ano B para a aplicação destes procedimentos de orientação e treinamento.

Em particular, a turma do 3º A foi parcialmente envolvida nesta pesquisa, pois tiveram o treinamento apenas para a produção da redação, enquanto o 3º B, foram treinados e também participaram com o professor e autor deste artigo da Eletiva sobre a produção de artigos científicos e a sua culminância gerou a publicação do livro com o título: *Ciência também se faz na escola*, com o selo editorial ISBN, número: 978-65-5941-472-7, o que permitiu a facilidade dos estudantes em produzir a redação como parte da avaliação do SARESP.

Para a preparação dos estudantes, foi utilizada a priori os princípios da lógica e as teorias de Karl Popper (1902-1994), sobre a dedução e eliminação de falsas hipóteses relacionadas com a questão exigida na avaliação.

Os principais estudos sobre o raciocínio lógico e crítico são: Aristóteles (384-322); Popper (1902-1994); Costa (2002); Dorta (2009); D'ottaviano (2009); Frege (1983); Machado (2005); Wittgenstein (1991).

Foram apresentados aos estudantes várias ferramentas como a Gamificação, jogo chamado: Duelo de Titãs, criado pelo autor deste artigo que consiste em realizar interpretações textuais e imagéticas e a turma é separada em duas partes para que ocorra a disputa por pontos, Sala de aula Invertida, metodologia ativa que consiste em solicitar aos alunos que realizem de forma previa a incorporação de informações sobre um determinado tema e que seja exposto posteriormente em sala de aula de forma dialógica, PBL (Aprendizagem Baseada em Problemas) apresentação de situações problemas para que os estudantes procurem a possível solução.

Para esta pesquisa foi selecionado o seguinte problema:

- Qual a contribuição do ensino de técnicas de interpretação fragmentada de textos e imagens e produção textual para a melhoria dos índices do IDESP da escola estadual Natércia Crêmm de Moraes Pedro Prof.^a?

Com estes dados, foram selecionadas as seguintes questões norteadoras:

- Como utilizar a interpretação fragmentada para melhorar a aprendizagem dos estudantes dos 9º anos da escola estadual Natércia Crêmm de Moraes Pedro Prof.^a?
- Como foi aplicada a interpretação de texto fragmentada no período da pandemia de 2021?
- Quais as dificuldades dos estudantes para a realização das avaliações externas?

A hipótese foi selecionada para esta investigação:

- O ensino das técnicas de interpretação fragmentada de textos e imagens e da produção textual contribuem para melhorar a aprendizagem dos estudos e consequentemente os índices do IDESP.

Objetivos Específicos:

- Selecionar estratégias para facilitar o ensino de interpretação fragmentada de textos e imagens e a produção textual.
- Verificar o avanço dos estudantes em relação à interpretação fragmentada de textos e imagens e a produção textual.
- Relacionar os avanços dos estudantes na aprendizagem sobre interpretação fragmentada de textos e imagens e produção textual com os índices do IDESP.

Metodologia da pesquisa:

- A pesquisa quantiquantitativa foi selecionada para a elaboração deste artigo e o estudo de caso como método de investigação.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Sobre as principais definições de texto, considera-se a citação abaixo:

O texto consiste [...] em qualquer passagem falada ou escrita que forma um todo significativo independente de sua extensão. Trata-se, pois, de um contínuo comunicativo contextual caracterizado

pelos princípios de textualidade: contextualização, coesão, coerência, intencionalidade, normatividade, aceitabilidade, situacionalidade, e intertextualidade (FÁVERO, 2005, p. 6).

O texto precisa possuir uma intencionalidade, no caso desta pesquisa-ação, as análises textuais partiram do pressuposto de que tanto a questão quanto a pergunta problema gerava uma intencionalidade e que os estudantes precisavam perceber esta intenção, de acordo com Martino (2016, p.66):

Por tessitura do texto, entendem-se os princípios de textualidade, em especial, a coesão e a coerência, visto que elas podem garantir que um texto seja concebido como tal e não como um simples conjunto de palavras ou frases.

O leitor ao ter o contato com a leitura, contribui para que perceba a sua forma e a sua intenção, pois não é um processo separado, cada leitor é um caso particular, pois também trazemos para o texto a nossa vivência e ao ler somos também influenciados pelos diálogos do autor (MARTINO, 2016).

Esse processo também pode ser entendido de forma inversa, pois quem escreve transmite a sua experiência de vida, os seus gostos, os seus conselhos e com isso tem o intuito de informar algo ao leitor (MARTINO, 2016).

Este foi o ponto crucial da intencionalidade da interpretação de forma fragmentada, permitir que o estudante perceba a intencionalidade do texto ou da imagem, definindo e diferenciando os conceitos de informação denotativa (sentido real) e conotativa (sentido metafórico ou a presença de códigos).

A percepção destes elementos deve ser trabalhado com todos ao mesmo tempo para que se entenda os vários mecanismos utilizados no texto (Martino, 2016). No entanto, a proposta foi perceber cada elemento em seu lugar, fragmentando o texto ou imagem para que se entenda o todo, a interpretação e a análise sobre o objeto, ou palavra, ou figura que se encontrava no texto escrito ou no dado imagético.

Com base na observação, percebe-se que os estudantes não praticam a leitura de gibis ou se estão lendo um romance, a leitura é contínua, sem a pretensão de analisar cada parte ou palavra utilizada. Quando se trabalha a interpretação de forma fragmentada, estimula-se a atenção do aluno, novas conexões neurais são estimuladas, pois apresenta-se ao aluno uma situação problema (CUDA, 2018).

Essas novas conexões se tornam comuns com a prática, a ponto de ser normal esta análise diante dos textos, da familiaridade com a forma e a intencionalidade do autor, de acordo com as formações realizadas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, os estudantes do Ensino Fundamental (9º anos e 3º anos), possuem a dificuldade de entender o humor em tiras, charges e memes, neste caso, pode-se trabalhar com todos os elementos presentes no texto, mas dando ênfase no fragmento que expressa aquilo que é diferente ao normal ou humor.

Em se tratando das orientações sobre a produção textual – redação, a priori, os estudantes entendiam que qualquer informação pode ser usada neste tipo de texto, como se fosse a famosa solicitação dos professores: “o que vocês fizeram nas férias”, no entanto, em congruência com Martino (2016), o texto exigido pela avaliação do SARESP, foi a dissertação, ou seja, os estudantes precisavam apresentar um problema e uma hipótese, esta informação foi crucial para que os estudantes conseguissem produzir os texto, como veremos na citação a seguir:

A produção de um texto exige mais do que a junção aleatória de palavras e frases, é um processo no qual o locutor, no momento em que o produz, deve levar em consideração o fato de que o está escrevendo não para si, mas para outra pessoa: um interlocutor – que necessita fazer uso de processos cognitivos para chegar à compreensão, que deve estar apto a perceber as marcas deixadas pelo autor, no ato de produção MARTINO (2016, P.67).

Essa intencionalidade é a aprendizagem mais difícil para os estudantes que não possuem o costume da produção textual, principalmente se referindo a dissertação, pois a intencionalidade deve partir no primeiro pará-

grafo com a hipótese e estar presente nas argumentações e na conclusão, portanto, escrever também é um momento de liberdade.

Considerando a relação entre a coesão, a coerência e a aprendizagem dos estudantes, muitos não sabiam como iniciar um parágrafo, ou a utilização da palavra certa para a argumentação, neste caso, o professor deverá estar presente em todas as etapas da construção de texto, pois caso contrário, poderão ocorrer várias falhas como por exemplo: a cópia de textos ou fragmentos textuais da internet, a desistência do estudante, pelo fator dificuldade ou o uso de elementos narrativos em uma dissertação. É importante a ação do professor em conferir o processo, tanto sobre a lógica utilizada, a estruturação dos parágrafos e o uso do vocabulário, como podemos inferir na citação abaixo:

A coesão e a coerência contribuem para conferir textualidade a um conjunto de enunciados. Assim, a coesão, manifestada no nível microtextual, se refere ao modo como os vocábulos se ligam dentro de uma sequência. E a coerência, manifestada em grande parte em nível macrotextual, é o resultado da possibilidade de se estabelecer alguma forma de unidade ou relação entre os elementos do texto (MARTINO, 2016, P.68).

Observa-se que tanto a leitura textual de forma fragmentada deve dar atenção a todos os elementos apresentados, e no caso da produção textual, o estudante precisa estar assessorado pelo professor, principalmente quando apresentar dificuldades, seja no vocabulário, na estruturação, na coesão e na coerência como também no ato de expor as ideias e as argumentações, tanto a leitura como a produção textual são ações que devem ser praticadas, e o ensino delas deve ser construído com intenção e objetivo, caso contrário será apenas uma mera atividade sem sentido.

2. METODOLOGIA

O estudo de caso e a pesquisa-ação foi realizada em 2021, na escola estadual Natércia Crêmm de Moraes Pedro Prof.^a pertencente à Diretoria de Ensino de Itapeverica da Serra. As turmas selecionadas para esta pesquisa foram: 9º anos A e B e 3º anos A (de forma parcial) e a turma B.

Por se tratar de uma escola que foi inserida ao Programa de Ensino Integral (PEI), quando o professor tem falta aula ou dia, outro educador da mesma disciplina leciona para as turmas, ou seja, não há a ocorrência de aula vaga, por isso, a turma do 3º A, teve a participação parcial nesta pesquisa, foram orientados sobre as estratégias de resolução de questões, sobre a construção lógica da redação e sobre a interpretação de texto de forma fragmentada.

De acordo com Monteiro Júnior (2020) sobre a construção da estratégia de ensino, ele ressalta que é necessário possibilitar aos alunos uma aula de qualidade, ser claro na informação, ter um objetivo pautado no começo, no meio e no fim para que os alunos não se percam na explicação, com a possibilidade de usar a interdisciplinaridade como forma de ampliar o conhecimento dos estudantes e principalmente respeitar o conhecimento prévio do estudante.

Sobre a construção prévia da estratégia de ensino, a priori, foram selecionadas as metodologias que seriam aplicadas com os estudantes, como o autor deste artigo trabalha com as premissas da interdisciplinaridade, foram selecionadas a aplicação da afetividade (Mora (2013), Morin (2007), Merker (2016), Goleman (1998), Gardner (2001), Costa (1991), principalmente pelo fator de sentimento dos estudantes de insegurança sobre a interpretação e resolução de questões.

Foi utilizada também a Psicologia Social com a teoria de Pigmalião, que consiste em reforçar comportamentos positivos, principalmente quando acertavam a questão, tal ação reforçou a capacidade dos estudantes em analisar as questões.

Por conta da Pandemia de 2021, poucos foram os estudantes que frequentaram às aulas de forma presencial, por este fator, foi acordado com os estudantes as aulas remotas utilizando a ferramenta Meet. Em outubro deste mesmo ano, as aulas presenciais foram ocorrendo de forma parcial, para que não tivesse a concentração de todos os estudantes na unidade escolar, foi decidido que em alguns dias da semana teríamos a presença dos alunos do Fundamental intercalando com os do Médio.

Tal ação dificultou muito a aprendizagem dos estudantes, pois considerando que teriam 3 dias de aula na semana de forma presencial, cada dia aparecia um aluno diferente e com isso a explicação teria que ocorrer de maneira repetida.

Utilizou-se a estratégia de interpretação de texto denominada pelo autor deste artigo como: “interpretação de texto fragmentada”, ou seja, os alunos recebiam pequenos textos que no momento da leitura, teriam que ler destacando as principais informações, como por exemplo: autor, tese, comentário do autor, situação apresentada, conclusão, datas e leitura das legendas.

Tal exercício também foi proposto com a apresentação de curtas (desenhos pequenos produzidos pela empresa PIXAR), os estudantes acompanhavam o desenho e quando aparecia uma informação pertinente, pediam para que o vídeo fosse pausado e teriam que explicar a relação daquele conhecimento com a personagem ou cena, esta ação pedagógica permitiu que os estudantes comesçassem a ter confiança e criticidade sobre a interpretação.

Outro fator importante foi a utilização de ferramentas como o Datashow e o notebook que era reproduzido o conteúdo de forma dinâmica e reduzia o tempo se fosse usada a lousa comum, assim que a aula começasse o desenho, o conteúdo ou os exercícios já estavam preparados para serem apresentados aos estudantes, o que otimizou muito o tempo da aula.

O autor deste artigo realizou o controle da aprendizagem de cada aluno em um diário de bordo, cada etapa era registrada com o nome do estudante e a sequência da aprendizagem em que o aluno se encontrava, permitindo que novas ações fossem planejadas e realizadas.

Foram aplicadas provas com 20 questões, serão mostradas nesta pesquisa algumas avaliações, principalmente pelo fato de que elas foram entregues aos alunos, muitos destes não estão estudando nesta escola no ano de 2022, entretanto, a primeira aplicação, apenas 5 alunos conseguiram acertar acima de 15 questões, o que motivou a algumas alterações no planejamento e a intensiva recuperação continuada, após estas ações, percebeu-se que os estudantes ainda estavam inseguros quando tentavam assinalar a alternativa.

Com isso, novas estratégias foram utilizadas como a aplicação da Gamificação: jogo: Duelo de Titãs, que consiste em uma brincadeira pedagógica de resolução de questões utilizando perguntas próximas da avaliação do SARESP e a interpretação de dados imagéticos como: memes, charges e tiras de gibis. Todas estas questões eram projetadas utilizando

o PowerPoint e a turma era separada em dois grupos que disputavam os acertos.

Outra ação que foi positiva foi a retroalimentação, cada avaliação era corrigida e lida com os estudantes, todos realizaram o estudo para perceber os motivos das respostas que não correspondiam com o exigido, a palavra ERRO, foi retirada do discurso do professor participante desta pesquisa-ação, apenas era observado a lógica entre a pergunta e a resposta mais adequada.

No total, foram 3 avaliações aplicadas com todas as turmas, na medida que realizavam as provas, ocorria a evolução na aprendizagem, por exemplo com o estudante que iremos denominar como X, na primeira avaliação ele teve 6 acertos, na 2ª avaliação 10 acertos e na última 18 acertos de 20 questões.

Foi notória a percepção de que todos os estudantes evoluíram, respeitando os limites e o tempo de aprendizagem de cada aluno. A internalização da confiança, e da preparação para o SARESP também foi importante, em conversa informal, é comum coletarmos a informação dos professores de que os estudantes realizam a avaliação do SARESP de qualquer forma, ou seja, com pressa e sem comprometimento, o que não ocorreu com os estudantes selecionados para esta pesquisa-ação, mesmo considerando todas as problemáticas da pandemia de 2021, os discentes acreditaram que era capazes de realizar a avaliação externa de forma positiva, demonstrando responsabilidade e compromisso.

Foram usadas as premissas de Karl Popper Karl Popper (1902-1994), sobre a dedução e eliminação de falsas hipóteses, os estudantes já não assinalavam qualquer alternativa, mas estabeleciam relação entre a pergunta e a alternativa mais adequada, o que contribuiu para melhorar o raciocínio lógico.

Com as aulas de produção textual, as estratégias de ensino foram semelhantes, o uso das mesmas ferramentas, a priori, foi explicado cada parte da redação e qual era a função da introdução, desenvolvimento, com dois parágrafos e a conclusão. Foram orientados também sobre a importância da citação de autores, com isso, também aprenderam acerca da citação indireta, a informação do sobrenome do autor e a data da publicação.

Foi sugerida aos estudantes a leitura em PDF do livro: *Modernidade Líquida* de autoria de Bauman (2000), para que usassem como fundamentação das argumentações, podendo também utilizar outras referências como embasamento teórico.

Cada aula se trabalhava uma parte da redação, seguem as estruturas do enquadramento lógico da redação exposto em aula:

- 1 Tema;
- 2 Título apresentando o problema e a solução;
- 3 Introdução apresentando o problema e a solução;
- 4 Argumentação apresentada a relação do problema com a defesa da solução (1 autor);
- 5 Argumentação apresentada a relação do problema com a defesa da solução (1 autor);
- 6 Conclusão apresentada a defesa da solução.

Outas aulas também ocorreram sobre a estética da escrita, da estrutura da página e quantidade de linhas permitida na redação. Outro fator importante para a contribuição da escrita dos estudantes do 3º B foi a elaboração do projeto paralelo a esta pesquisa que ocorreu na disciplina da Eletiva, disciplina em que os estudantes escolhem o tema a ser planejado, produzido e finalizado pelos discentes.

No caso específico, esta turma escolheu a produção de artigos científicos que culminou na produção de 13 pesquisas e que foram compiladas em formato de e-book e livro físico e publicadas pela editora EVEN 3, o que facilitou para os estudantes a produção da redação que em 2021 foi uma exigência na avaliação do SARESP.

Na próxima seção, serão apresentadas algumas avaliações que os estudantes guardaram e permitiram a exposição nesta pesquisa, estes discentes ainda estão matriculados na escola Natércia Crêmm de Moraes Pedro Prof.^a e a realização da enquete com os estudantes para indagar sobre as contribuições destas ações pedagógicas na aprendizagem dos estudantes e por fim, o resultado emitido pelo IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo).

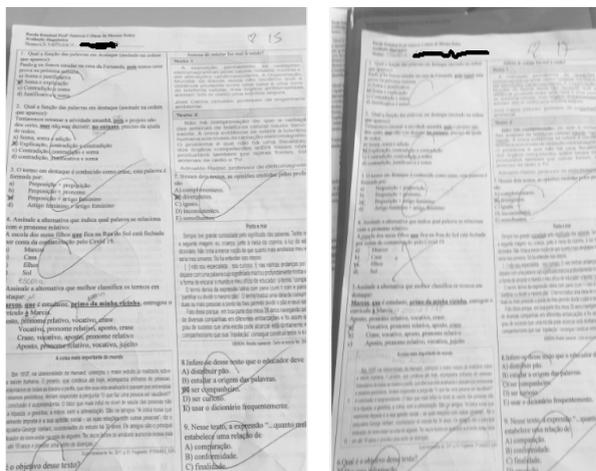
3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A priori, será apresentada algumas avaliações cedidas pelos estudantes, no total foram 20 questões em cada prova, seguem as imagens, por se tratar de estudantes menores de idade e por conta da Comissão de Ética, foi dificultada a leitura dos nomes dos alunos:

3.1 AVALIAÇÕES TESTES

Foram aplicadas avaliações testes para preparar os estudantes para a avaliação externa SARESP, no total foram 3 avaliações de outubro a novembro, período que os estudantes retornaram para as aulas presenciais (pandemia 2021).

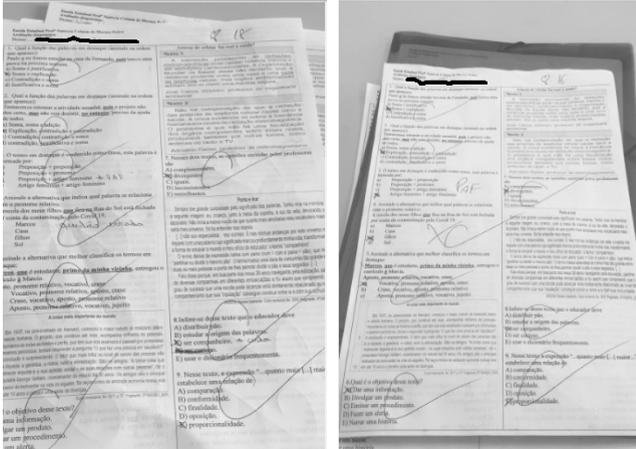
FIGURAS 1 e 2 – avaliações dos estudantes



Fonte: elaborada pelos próprios autores (2022).

Observa-se que na primeira avaliação de 20 questões o aluno teve o acerto de 15 e a segunda prova 17 acertos.

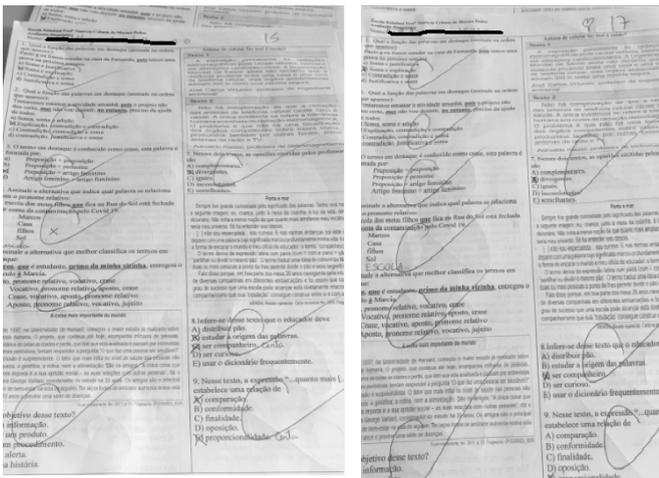
FIGURA 3 e 4 – avaliações dos estudantes



Fonte: Fonte elaborada pelos próprios autores (2022).

Nota-se que na primeira avaliação de 20 questões o aluno teve o acerto de 18 e a segunda prova 16 acertos, considerando que os conteúdos desta prova foram dos 4 Bimestres.

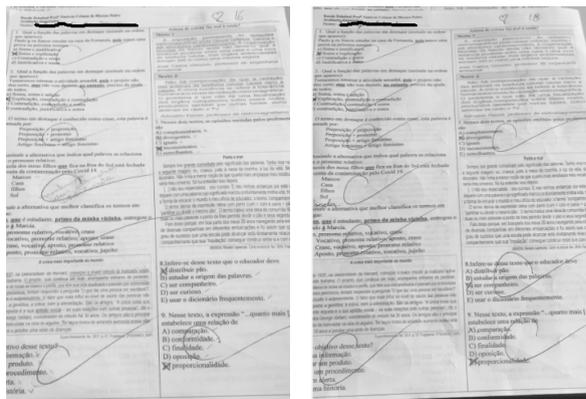
FIGURA 5 e 6 – avaliações dos estudantes



Fonte: elaborada pelos próprios autores (2022).

Na primeira avaliação de 20 questões o aluno teve o acerto de 15 e a segunda prova 17 acertos.

FIGURA 7 e 8 – avaliações dos estudantes



Fonte: elaborada pelos próprios autores (2022).

Observa-se que na primeira avaliação de 20 questões o aluno teve o acerto de 16 e a segunda prova 18 acertos, considerando que os conteúdos desta prova foram dos 4 Bimestres.

Esta foi a média obtida por todos os estudantes, nenhum apresentou nota inferior a 15 questões, o que resultou o índice do IDESP favorável que será apresentado a seguir:

3.2 ÍNDICE DO IDESP APRESENTADO NO BOLETIM DA ESCOLA

FIGURA 9 – Índice do IDESP referente à avaliação do SARESP, este informativo é referente ao ano da pesquisa-ação.

MÉDIAS DO SARESP 2021

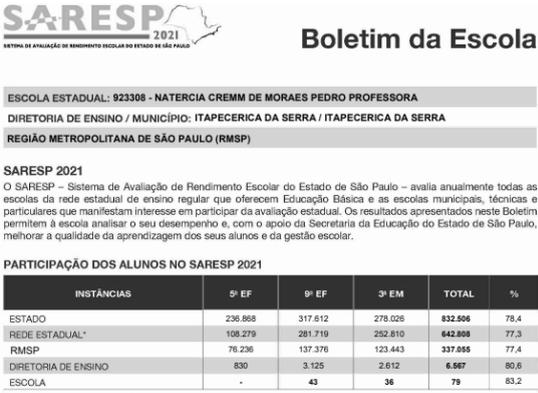
INSTÂNCIAS	LÍNGUA PORTUGUESA			MATEMÁTICA			C
	5º EF	9º EF	3ª EM	5º EF	9º EF	3ª EM	
REDE ESTADUAL	198,2	241,3	263,1	210,2	246,7	264,2	
RMS	197,6	241,6	264,7	208,8	244,7	262,7	
DIRETORIA DE ENSINO	194,0	241,1	264,2	208,4	246,3	264,8	
ESCOLA	0,0	242,3	277,6	0,0	235,2	251,1	

Fonte: IDESP (2022).

A partir da imagem acima, aproximada para que seja fácil a observação, a média do índice do IDESP da Rede Estadual para os 9º anos foi de 241,3 e a média da Diretoria de Ensino Região de Itapecerica da Serra teve o valor de 241,1, já o resultado das turmas dos 9º anos A e B, em Língua Portuguesa foi o valor de 242,3, resultado acima da Rede Estadual e da média das escolas pertencentes à Diretoria de Ensino de Itapecerica da Serra, no caso dos 3º anos, a média da Rede Estadual é 263,1, a média da Diretoria de Ensino tem o valor de 264,2, no entanto, as duas turmas que participaram da pesquisa-ação, uma de forma parcial que foi o 3º ano A, tiveram o valor superior de 277,6.

Segue a imagem oficial do boletim da escola com o índice do IDESP, sem o destaque e a ampliação:

FIGURA 10 – Índice do IDESP referente à avaliação do SARESP, este informativo é referente ao ano da pesquisa-ação, esta página não foi ampliada e destacada, também consta o nome da unidade escolar participante desta pesquisa.



SARESP 2021
SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE RENDIMENTO ESCOLAR DO ESTADO DE SÃO PAULO

Boletim da Escola

ESCOLA ESTADUAL: 923308 - NATÉRCIA CRÊMM DE MORAES PEDRO PROFESSORA
DIRETORIA DE ENSINO / MUNICÍPIO: ITAPECERICA DA SERRA / ITAPECERICA DA SERRA
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (RMSP)

SARESP 2021
O SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – avalia anualmente todas as escolas da rede estadual de ensino regular que oferecem Educação Básica e as escolas municipais, técnicas e particulares que manifestam interesse em participar da avaliação estadual. Os resultados apresentados neste Boletim permitem à escola analisar o seu desempenho e, com o apoio da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, melhorar a qualidade da aprendizagem dos seus alunos e da gestão escolar.

PARTICIPAÇÃO DOS ALUNOS NO SARESP 2021

INSTÂNCIAS	5º EF	9º EF	3º EM	TOTAL	%
ESTADO	236.868	317.812	278.026	832.806	78,4
REDE ESTADUAL*	108.279	281.719	252.810	642.808	77,3
RMSP	76.236	137.376	123.443	337.055	77,4
DIRETORIA DE ENSINO	830	3.125	2.612	6.567	80,6
ESCOLA	-	43	36	79	83,2

Referência: alunos presentes no 1º dia de avaliação
*Escolas estaduais que participaram do SARESP 2021: 5.058 escolas.

MÉDIAS DO SARESP 2021

INSTÂNCIAS	LÍNGUA PORTUGUESA			MATEMÁTICA			CIÊNCIAS DA NATUREZA		
	5º EF	9º EF	3º EM	5º EF	9º EF	3º EM	5º EF	9º EF	3º EM
REDE ESTADUAL	198,2	241,3	263,1	210,2	246,7	264,2	217,7	263,9	271,5
RMSP	197,6	241,6	264,7	208,8	244,7	262,7	216,9	262,7	270,9
DIRETORIA DE ENSINO	194,0	241,1	264,2	208,4	246,3	264,8	215,0	262,1	274,8
ESCOLA	0,0	242,3	277,6	0,0	235,2	281,1	0,0	256,4	272,8

Fonte: IDESP (2022).

Será apresentada a enquete com os estudantes que já finalizaram o 3º ano B e com os estudantes dos 9º anos que continuam matriculados na escola estadual Natércia Crêmm de Moraes Pedro Prof.^a:

3.3 ENQUETE

Foi realizada a enquete com 10 estudantes, alunos que continuam matriculados na escola estadual Natércia Crêmm de Moraes Pedro Prof.^a e discentes da escola que findaram os seus estudos básicos (3º ano B em 2021).

FIGURA 11 – Enquete com a participação de 10 estudantes, indagou-se sobre a contribuição das orientações na resolução das questões da avaliação SARESP

1. As aulas de interpretação de texto de forma fragmentada e as estratégias de resolução de questões te ajudaram a resolver as questões do SARESP em 2021?

10 respostas



Fonte: elaborada pelos próprios autores (2022).

Resposta de 100%, de acordo com os estudantes participantes da pesquisa-ação e da enquete, as aulas contribuíram para a resolução da avaliação externa SARESP.

Perguntado sobre a relevância das aulas de interpretação textual fragmentada e da produção de redações, todos os estudantes participantes desta pesquisa informaram que contribuíram para a realização exitosa da avaliação externa SARESP:

Quais eram as suas dificuldades em realizar avaliações antes das aulas de interpretação de texto de forma fragmentada e das estratégias de resolução de questões? 10 respostas

Tinha muita dificuldade em interpretação de texto

Eu não consegui entender as perguntas e acabava chutando agora consigo interpretar os textos

Dificuldade na interpretação em si, e em conseguir focar na leitura das questões.

Interpretar.

O básico se tornava complicado pois a pressa de responder rápido fazia com que eu não lesse a pergunta da maneira correta e assim respondesse errado.

As avaliações eram mais demoradas por conta da dificuldade de compreender e interpretar às questões/textos.

Foi mais fácil entender tanto o contexto quanto as ideias implícitas presentes em um texto depois das aulas.

antes das aulas de interpretação de texto, não conseguia entender as questões da forma certa, eu achava que entendia e só ia ver que errei no final da prova.

Tinha muita dificuldade na hora da interpretação de texto, ainda tenho um pouco mais acredito que se eu treinar mais posso melhorar

Interpretação de texto e escrita

Percebe-se a partir das respostas dos estudantes que eram muitas as dificuldades dos estudantes, principalmente sobre a interpretação textual, demoravam para relacionar a pergunta e a resposta adequada, induzindo o estudante a marcar qualquer alternativa, um dos estudantes informa sobre a aula que teve a orientação sobre informações explícitas e implícitas, ou seja, informações escondidas no texto.

Como as aulas de interpretação de texto de forma fragmentada, a resolução de questões e as aulas de redação contribuíram para a sua aprendizagem?¹⁰ respostas

Contribuíram da melhor forma fazendo que eu conseguisse entender a pergunta e o que o texto tava passando

Me ajudaram muito eu consegui melhor esses meus requisitos

Com toda certeza! Utilizando o método dessas aulas consegui gabaritar na prova da empresa onde trabalho.

Consegui entender e respeitar o tempo

Contribuíram de maneira incomensurável pois me sinto preparada para o Enem e para estar em uma faculdade

Além de obter o conhecimento de como criar uma redação de forma correta(sem plágio algum) e identificar com “rapidez” os fragmentos necessários para responder as questões, pude usufruir de certo modo essas aprendizagens na bolsa da faculdade de educação física , na qual hoje me encontro muito bem e me empenhando a fazer artigos científicos de alta qualidade graças a estas aulas.

Hoje em dia uso o método que aprendi pra fazer trabalhos universitários e no meu emprego, é uma coisa que vou levar pra vida.

comecei a ver as perguntas de modo diferente, comecei a analisar a pergunta e não interpretar da maneira que eu achava que tava certo.

Me ajudaram, mas surgiu muitas dúvidas, interpretação de texto e redação é algo que temos que estudar bastante pra entender e ter um professor que te motive a aprender é gratificante porque, vc vai querer cada vez mais ter conhecimento

Quando eu tinha as aulas com o professor Júnior, conseguia fazer as avaliações com mais facilidade, já que eu estava tendo as aulas que me ajudavam de verdade. Mas, agora com outro professor eu acabei esquecendo tudo. O conteúdo dele é mais “simples”, sinto que não estou treinada como antes.

Nota-se que todos os estudantes apontam informações positivas sobre as práticas aplicadas com estes estudantes, considera-se para estas respostas os estudantes que em 2022 estão no 1º ano do Ensino Médio e os estudantes que já findaram os seus estudos básicos, alguns já estão no nível Superior, e em conversa informal, tanto as aulas de interpretação de texto, produção da redação e o projeto paralelo que consistia em ensinar os estudantes a desenvolverem os artigos científicos contribuem para a elaboração dos trabalhos universitários.

Observa-se também que a prática pedagógica deve ser contínua, infelizmente com a troca de professor, o trabalho desenvolvido pode ser alterado ou negativado, situação que é informada pela última resposta da estudante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas avaliações apresentadas nesta pesquisa, os índices do IDESP no boletim da escola e as respostas dos estudantes, considera-se relevante o ensino da interpretação textual e imagética de forma fragmentada e a produção de redações que permitiram que mesmo em uma pandemia (2021) os estudantes tivessem um aproveitamento, aprendizagem e índice exitosos.

As duas primeiras questões norteadoras foram respondidas na metodologia, que mostrou todos os passos na elaboração e aplicação desta pesquisa-ação, as dificuldades dos estudantes foram sendo sanadas com o andamento das aulas e nas aplicações das avaliações de teste, não se considerou o erro, apenas a mudança de estratégia sobre a interpretação textual, cada aluno percebia a dificuldade e criava a estratégia para melhorar a aprendizagem e o resultado das avaliações, por este fator, não houve nota inferior a 15 acertos na última avaliação teste.

Em se tratando dos objetivos específicos, foram elaboradas estratégias que foram explicitadas na metodologia, o que garantiu o índice do IDESP sobre a avaliação externa SARESP.

Os avanços dos estudantes na aprendizagem é significativa, tanto com as provas testes quanto com a avaliação oficial da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

A partir das avaliações testes e as respostas dos estudantes é perceptível a sua relação com o índice apresentado no boletim da escola Natércia Crêmm de Moraes Pedro prof.^a, ou seja, as práticas pedagógicas e as estratégias de ensino contribuíram para melhorar a aprendizagem dos estudantes em interpretação de textos, na produção textual e na resolução de questões.

Por fim, a hipótese selecionada para esta pesquisa: O ensino das técnicas de interpretação fragmentada de textos e imagens e da produção tex-

tual contribuem para melhorar a aprendizagem dos estudos e consequentemente os índices do IDESP, com base nas avaliações testes, no índice do IDESP apresentado no boletim da escola e nas respostas dos estudantes na enquete, afirma-se que foi corroborada e é relevante, pois fomentará novas pesquisas sobre a prática e estratégias de ensino sobre a interpretação textual e imagética de forma fragmentada, as orientações sobre a produção textual- redação e na resolução de questões, contribuindo para o sucesso do aluno e na confiança da continuidade dos seus estudos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CUDA, Mariela. **Neurociencias, Didáctica, y Pedagogía**: aportes de la escuela de hoy. 1ª ed. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Bonum, 2018.
- FÁVERO, Leonor Lopes. **Coesão e coerência textuais**. 10ª ed. São Paulo: Ática, 2005. (Série Princípios)
- FERREIRA, C.S, MARINHO, F.F, SOARES, B.M.C.P. **Dificuldade na elaboração de trabalhos científicos no ambiente ensino médio**, 2017. Disponível em: <https://scholar.google.com.br>.
- MARTINO, Agnaldo. **A linguística textual na prática de leitura e interpretação de texto em Língua Portuguesa**. Verbum (ISSN 2316-3267), n. 8, p. 64-79, mai.2015. Disponível em: <https://scholar.google.com.br>.

O DIREITO À EDUCAÇÃO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MATO GROSSO DO SUL

*Sara Santana Armoa da Silva*⁵⁹

INTRODUÇÃO

O presente artigo faz parte de um projeto de pesquisa que objetiva analisar o Programa Bolsa Família, enquanto política social, e sua relação com as políticas educacionais no estado de Mato Grosso do Sul.

Para isso, o materialismo histórico-dialético foi utilizado no decorrer das discussões. Partindo dessa perspectiva, ao analisar o objeto de estudo faz-se necessário compreender o processo histórico que o antecedeu até chegar no momento em questão. Não seria possível compreender uma pesquisa sem situá-la historicamente, dado que é ao analisar suas contradições ao decorrer do tempo, que possibilita sua compreensão na totalidade.

Sendo assim, este artigo foi feito a partir de pesquisas bibliográficas e análises de dados educacionais e sociais em MS, buscando compreender a relação entre as políticas sociais e a garantia do direito à educação.

Sabe-se que este direito está garantido constitucionalmente, porém, na sua efetivação, como garantir a permanência dos estudantes na escola, são questões que perpassam por alguns governos. Esta discussão traz da-

⁵⁹ Atualmente é doutoranda pelo Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

dos do Programa Bolsa Família entre os anos de 2015 e 2019 buscando compreender como a transferência de renda direta relaciona-se com as políticas educacionais.

1. AS POLÍTICAS SOCIAIS EM ÂMBITO FEDERAL E ESTADUAL

A fundação do estado ocorreu em plena ditadura militar, deixando claro o posicionamento técnico-burocrático de suas instituições. Os primeiros governadores de MS faziam parte de uma elite agropecuária alinhada ao modelo ideológico do governo federal. Tanto a situação educacional quanto social não teve grandes alterações ao longo dos anos após sua criação.

Sem grandes mudanças e investimentos no campo educacional, Mato Grosso do Sul, teve sua trajetória política norteadada por vários acordos e desacordos entre os representantes da “elite política”, com destaque para a influência de Pedrossian e Barbosa Martins. Substancialmente, estes dois sobrenomes divergiram e se revezaram no poder no Mato Grosso do Sul durante vinte e dois anos (MONTIEL, 2010).

Foi apenas no final da década de 1990, mais precisamente no ano de 1998, que foi eleito o governador José Orcírio Miranda dos Santos, conhecido como “Zeca do PT”. Ele foi considerado pelo seu partido como o primeiro representante popular no estado, devido à sua carreira de bancário e um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores.

Visando garantir políticas voltadas para a democratização do ensino público, o governo do PT adotou uma conduta de gestão que foi considerada inovadora. O autodenominado “governo popular de Mato Grosso do Sul” apresentou um projeto político-educacional denominado “ESCOLA GUAICURU: Vivendo uma Nova Lição”, que, pretendeu inaugurar um momento histórico de mudança política (MONTIEL, 2010).

Ademais, nessa administração, buscou-se assegurar direitos educacionais concretos a partir da ampliação e fortalecimento do sistema educacional de ensino no estado. Concomitantemente a isto, pretendendo garantir a permanência na escola, de 2003 a 2006 reforçou-se as políticas de renda mínima para as camadas sujeitas à exclusão social. Ademais, a Secreta-

ria Estadual de Educação (SED – MS), apresentou práticas pedagógicas que assegurassem aos alunos sujeitos à exclusão saberes mais significativos e compatíveis com suas necessidades, uma vez que esse governo entendia que a repetência, evasão e abandono resultariam em exclusão social (LEWANDOWSKI, 2018).

No caminho de manter os estudantes em ambiente escolar e pretendendo melhorar os índices da educação, implementou-se em Mato Grosso do Sul o Programa Bolsa Escola. De acordo com Mattos (2008) o objetivo do Programa era incentivar a entrada e permanência nas escolas pública sobretudo para a faixa etária de 06 a 16 anos, que estivessem em condições de baixa renda e de precária situação social e familiar. Esse grupo seria auxiliado a partir do pagamento em dinheiro no valor de R\$ 136,00 por mês. Além disso, os familiares dos beneficiados também participavam de ações socioeducativas para melhor andamento do Bolsa Escola.

De acordo com os dados do Programa no estado de MS, até maio de 2004, o total de 19.318 famílias e 52.271 crianças foram atendidas. Isso corresponde a 52,8% da demanda manifestada no cadastro — para o conjunto dos 78 municípios, existentes na época. Verificou-se também que o número de cadastrados correspondeu a grande maioria dos matriculados na rede pública estadual e municipal das cidades atendidas.

Sabe-se que o Programa Bolsa Escola foi desenvolvido no estado com apoio do governo federal. Visando aperfeiçoar esses investimentos em políticas sociais, o Estado brasileiro consolidou outras ações de transferência de renda nos estados, atendendo a objetivos específicos. De acordo com Rocha (2011) foram eles:

- O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (1996), com o objetivo de diminuir e acabar com o trabalho de crianças no país;
- O Auxílio Gás (2001) que tinha objetivo de auxiliar as famílias com baixa renda pelo preço total do gás de cozinha, utilizado por muitas famílias brasileiras diariamente;
- O Bolsa Alimentação (2001), com o objetivo de complementação ao Programa Bolsa Escola, atendendo a famílias de baixa renda com crianças de 0 a 6 anos sob a coordenação do Ministério da Saúde.

Contudo, devido a existência desses diversos programas sociais, foi necessário unificar os cadastros das famílias, para melhor regulamentação dos benefícios sociais. Portanto, ao final do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em julho de 2001 criou-se o Cadastro Único (Cadunico) regulamentado em outubro do mesmo ano. Porém, apenas no início do Governo Lula (em 2003) é que mudanças significativas nas ações de transferências de renda foram feitas:

Decisões tomadas no início do governo Lula modificaram de forma fundamental a política de transferência de renda dos “novos” programas. Por um lado, a clientela alvo se ampliou significativamente, já que se universalizou a elegibilidade ao benefício para todas as famílias de baixa renda. Assim, passaram a se qualificar para o recebimento de R\$ 50/mês do novo Cartão Alimentação todas as famílias com renda familiar per capita (RFPC) inferior a um quarto do salário-mínimo. Em consequência, a população alvo dos novos programas de transferência de renda praticamente dobrou. Por outro lado, havia o objetivo explícito de unificação dos novos programas. Após um início confuso e semeado de contradições conceituais e operacionais, em outubro do mesmo ano o programa de transferência de renda foi relançado sob a denominação de Bolsa Família (BF), para o qual foram estabelecidas novas regras: houve elevação do teto de renda familiar per capita para fins de elegibilidade, que foi desatrelado do salário mínimo, assim como mudança na forma de estabelecimento do valor do benefício, que passou a ser variável – de R\$ 15 a R\$ 95, conforme a renda da família e a presença de crianças (ROCHA, 2011, p. 118).

Ou seja, a unificação do cadastro possibilitou uma ampliação no atendimento e consequentemente nas famílias beneficiadas. Com isso, a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD/IBGE) investigou, as características dos participantes dos programas de transferência de renda. Assim, a tabela abaixo apresenta o número de benefícios e o dispêndio com o seu pagamento, em setembro de 2004 (praticamente um ano após a ampliação dos benefícios), tendo por base os registros administrativos do governo federal.

Quadro 1 – Benefícios e dispêndios dos programas federais de transferências de renda em setembro de 2004

Programas	Números de benefícios pagos	Dispêndios
Novos programas	102.95.493	465.986
Bolsa Escola	3.381.486	78.778
Bolsa Família	5.035.660	346.687
Cartão Alimentação	322.317	16.116
Bolsa Alimentação	251.459	4.836
Auxílio Gás	1.304.571	19.569
Benefícios Assistenciais	2.565.857	674.733
LOAS	1.983.788	518.538
RMV E PMV	582.069	156.194
Total geral	12.861.350	1.140.719

Assi, com mais de 5 milhões de benefícios pago em 2004, de acordo com a tabela acima, o Programa Bolsa Família foi considerado o maior programa de transferência condicionada de renda na América Latina e no Caribe. Chegou a atingir 11 milhões de famílias entre os seus participantes de todas as regiões do país, sendo o resultado dessa unificação de programas já existentes, conforme explicado anteriormente. Segundo Sposati (2010), o Programa Bolsa Família caracteriza-se por:

- Um programa nacional com responsabilidade federal pelo seu financiamento;
- A renda familiar mensal deve ser calculada em per capita;
- A centralidade é na família e não no cidadão ou na criança em idade escolar (como era no Programa Bolsa Escola);
- O envolvimento das áreas da saúde e educação na gestão do programa;
- O envolvimento de municípios e estados por meio de pactos de gestão e da criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que transfere recursos para completar o custeio da gestão municipal.

Os dados anteriores deixam claro que a abrangência do Programa Bolsa família foi grande e de importância para toda uma população que até então não possuía renda alguma. Partindo para a atualidade, de acordo com o Ministério da Cidadania mais de 15% da população foi beneficiada pelo PBF em 2020. Dados da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) mostram que no estado de Mato Grosso do Sul, mais de 130 mil famílias são beneficiárias do Programa, sendo o valor total repassado no mês de mais de 1 milhão de reais.

Porém, além da transferência direta de renda, o PBF possui condições para que a família beneficiada se mantenha no Programa. De acordo com o MEC (2020), as condicionalidades são os compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social para continuidade no recebimento dos benefícios do Programa. Elas têm o objetivo principal de elevar o grau de efetivação de direitos sociais por meio do acesso aos serviços sociais básicos nas áreas citadas anteriormente.

Na área de assistência social é necessário a frequência mínima de 85%, para crianças e adolescentes de até 16 anos, nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) (que fornece atividades artísticas, culturais, de lazer e esportivas) nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Na saúde é necessário o acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças menores de 7 anos; e para gestantes o cumprimento do pré-natal e acompanhamento de nutrizes.

Na área da educação, a frequência escolar de estudantes incluídos no Bolsa Família, deve ser de 85%, no mínimo, para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos.

A condicionalidade em educação do Programa foi criada para que houvesse um compromisso das famílias beneficiadas de fazer com que as crianças e adolescentes frequentassem a escola assiduamente, de forma a romper o ciclo de pobreza na qual estariam inseridas socialmente:

A pobreza, como sabemos, tem múltiplas dimensões. Uma das mais relevantes é a sua capacidade de se reproduzir intergeracionalmente, por manter as crianças de hoje, pelos grilhões da heredita-

riedade, as precárias condições de vida de seus pais e avós. Sabe-se que a escolaridade dos pais influencia diretamente o desempenho escolar dos filhos. (ARROYO, p.14, 2015).

E mais:

A perspectiva de mobilidade social e ocupacional dos beneficiários pode ganhar maior viabilidade em função das capacidades e habilidades adquiridas na trajetória escolar com um impacto significativo no processo de quebra da pobreza intergeracional (FAHEL et al, 2011, p.2).

Assim, além do alívio imediato da pobreza, a partir da transferência direta de renda pelo PBF, os objetivos das condicionalidades são os de romper com o ciclo intergeracional da miséria visando o desenvolvimento social das famílias.

Ou seja, de acordo com Aguiar (2002), nenhuma renda distribuída aos pobres garantiria o mínimo de bens e acesso a serviços básicos de qualidade necessários, nos padrões modernos, para sair da condição de pobreza e mesmo da exclusão social. Caberia ao Estado, como produto do antagonismo inconciliável das classes, criar mecanismos para que isso ocorresse gerando, assim, as condicionalidades.

Ademais, se por um lado elas forçam os beneficiários a cumpri-las, por outro, elas obrigam o Estado a garantir esses serviços para a população:

Obrigatório ou não, o cumprimento dessas contrapartidas por parte das famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e de renda não é tão simples formalidade e a institucionalidade é mais frágil. Vivem longe das escolas e dos postos de saúde. Frequentemente vivem além do alcance dos correios. Supõe-se, portanto, que o Estado deva entrar cumprindo seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabe (SOARES & SÁTYRO, 2009, p.15).

Ao se tratar da educação, a condicionalidade garante a permanência e frequência escolar, mas é preciso ir além. Ressalta-se que, além

de assegurar as vagas e a permanência dos estudantes nas escolas, é necessário defender e criar condições para um modelo de educação que vá além do trabalho e que se diferencia da educação adquirida como capital humano.

De acordo com Saviani (1999), a educação adquirida pelos estudantes no processo escolar e no processo educativo deve resultar em liberdade nas condições de submissão e alienação. A escola tem o papel de contribuir com a transmissão/assimilação de conhecimentos, colocando à disposição da classe trabalhadora os conteúdos históricos do saber universal, que são requisitos para sua emancipação.

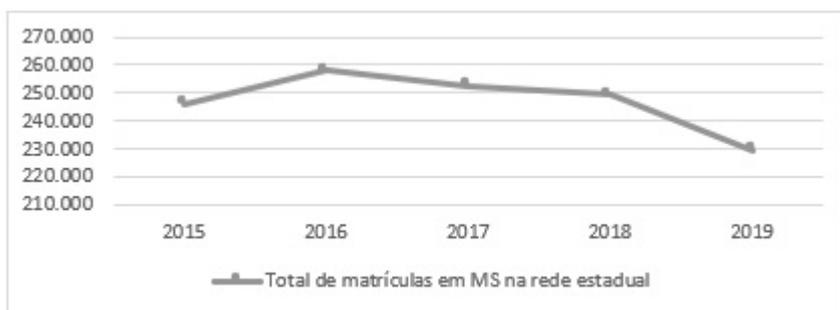
A educação precisa considerar a formação integral do ser “o caráter politécnico do ensino decorre da dimensão de um desenvolvimento total das possibilidades humanas. Existência concreta da unidade entre teoria e prática” (FRIGOTTO, 1984, p. 189). Deste modo, as condicionalidades do PBF em relação a educação podem ser consideradas como fatores positivos, sobretudo quando acompanhadas de uma proposta de educação emancipadora.

1.1. EDUCAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Esclarece-se que de acordo com a LDB (9394/96) a responsabilidade do município é oferecer com prioridade o ensino fundamental e ao estado assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridade o ensino médio a todos que demandarem. Essa observação se faz necessária pois as escolas estaduais oferecem em maior quantidade o ensino médio e as escolas municipais em sua maioria as creches, pré-escola e ensino fundamental.

Assim, de acordo com dados da Secretaria Estadual de Educação (SED), em 2019, as matrículas nas escolas estaduais nas etapas de ensino: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial, educação de jovens e adultos e educação profissional, somaram um total geral de 229.751. O gráfico abaixo demonstra a evolução do total de matrículas desde o ano de 2010:

Gráfico 1— Evolução do total de matrículas em MS na rede estadual de 2015 a 2019



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica de Mato Grosso do Sul.

Observa-se que, de acordo com o gráfico, o ano de 2010 concentrou o maior número de matrículas totalizando 281.939. Nota-se que houve uma queda entre os anos de 2010 e 2019 sendo que no último ano foram totalizadas 229.751 matrículas na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul.

Os declives nos números das matrículas no estado sugerem a diminuição de investimentos em políticas educacionais e sociais que garantiriam a efetivação das inscrições dos estudantes e sua permanência no ambiente escolar.

Além disso, pelas escolas estaduais ofertarem em sua maioria o ensino médio, nota-se o descumprimento da LDB (9 Lei n.º 394/98) que tornou obrigatório, incluído pela Lei n.º 12.796, de 2013, esta modalidade de ensino no país:

Art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I- Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

- a) pré-escola;
- b) ensino fundamental;
- c) ensino médio;

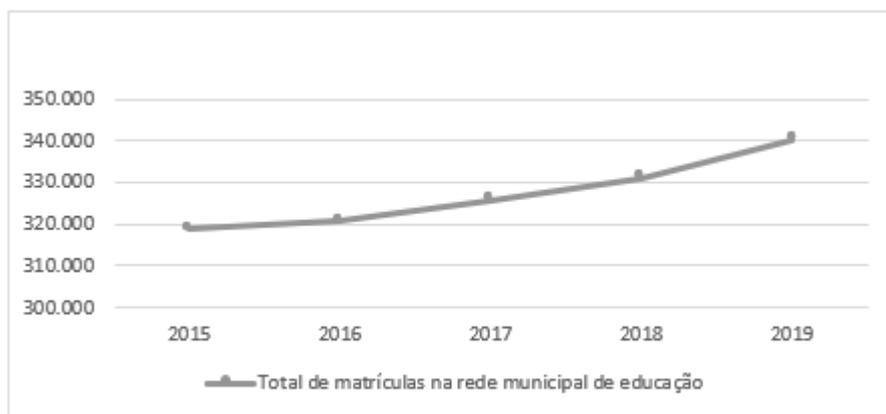
Ou seja, desde o ano de 2013 a Lei estabeleceu que o ensino médio no país se tornou obrigatório e, por conseguinte deveriam ter sido criadas estratégias para fomentação das matrículas nessa etapa do ensino, o que de acordo com os índices, não foi feito.

Ademais, a partir de 2015, assumiu a administração do de Mato Grosso do Sul o governador Reinaldo Azambuja. A visão de educação estabelecida por essa gestão, continuou com certas características de governos anteriores, e fundamentou-se na concepção de “êxito educacional”. Assim, os indicadores da qualidade da educação tornaram-se de grande importância e relacionavam-se fortemente com as avaliações externas como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul (SAEMS) (LEWANDOWSKI, 2018).

Dessa forma, contanto que os índices educacionais estivessem de acordo com a média nacional estabelecida, o investimento na educação poderia ser cada vez mais reduzido. Inclusive, no ano de 2019 a Secretaria Estadual de Educação encerrou as atividades em 5 escolas e passou 8 para gestão municipal (sem oferta do Ensino Médio).

Para complementar a discussão, apresenta-se, também, os dados referentes às matrículas nas redes municipais de educação dos municípios de MS:

Gráfico 2 — Evolução do total de matrículas em MS da rede municipal de 2015 a 2019



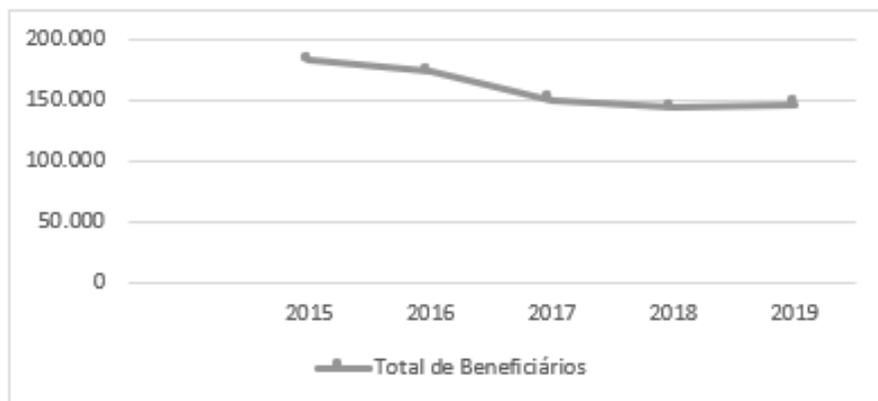
Fonte: Deed/Inep/MEC.

Nota-se que nas redes municipais houve um aumento no número de matrículas, indo de quase 320.000 para mais de 340.000 nos anos de 2015 para 2019.

Logo, sugere-se que houve um maior investimento na etapa do ensino fundamental, por parte dos municípios. Observa-se, também, que o período de obrigatoriedade, de acordo com a LDB (Lei n.º 9.394/96), para esta fase da educação está vigente no país por vinte e três anos, o que pode ter fortalecido o aumento desses índices. Ademais, de acordo com os dados analisados, nota-se que a rede municipal de educação se consolidou de melhor forma no estado.

Após se ter um panorama geral de matrículas da Rede Estadual de Educação e da Rede Municipal de Educação, entre os anos de 2015 e 2019, para avançar na discussão, é necessário analisar os números referentes ao Programa Bolsa Família em Mato Grosso do Sul. O gráfico a seguir ilustra o Relatório Consolidado da Condicionalidade Educação, da Secretaria Estadual de Educação de MS.

Gráfico 3 — Evolução do Programa Bolsa Família em MS entre 2015 e 2019.



Fonte: Secretaria Estadual de educação – MS

Partindo da análise do gráfico observou-se uma queda no número de beneficiários do Programa. Em 2015, um total de 183.608 famílias eram beneficiadas enquanto no ano de 2019, esse número caiu para 146.286 famílias atendidas. Essa diminuição nos investimentos em políticas de transferência de renda, e consequentemente, no Programa Bolsa

Família pode ser mais bem compreendida ao analisar o contexto federal e não apenas o estadual:

Com a eleição da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), em 2010, a política social implantada por Lula da Silva (2003-2010) tem continuidade e amplia-se. Um dos compromissos assumidos por Rousseff refere-se à superação da pobreza absoluta e redução das desigualdades sociais, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, com destaque para o Programa Bolsa Família, que passa a integrar o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), criado pelo Decreto n.º 7.492, de 2 de junho de 2011.

Ou seja, os governos dos presidentes Lula e Dilma, investiram maciçamente em políticas públicas com objetivos de redução da pobreza e de desigualdades sociais. Segundo Sader (2013), os governos desses presidentes caracterizaram-se como pós-neoliberais, objetivando romper o modelo neoliberal de Collor, Itamar e FHC. Ademais, de acordo com o autor esses governos representaram uma reação antineoliberal com as seguintes características:

a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado (SADER, 2013, p.138).

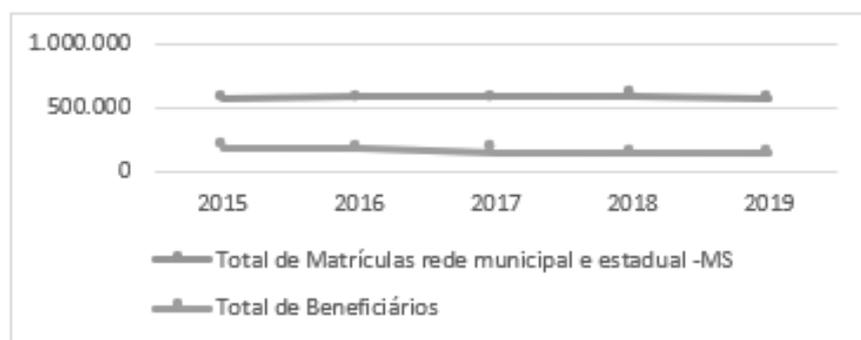
Portanto, os governos de Lula e Dilma tinham como objetivo combater as políticas neoliberais, objetivando a redução das desigualdades a partir do incentivo na redução da pobreza. O Programa Bolsa Família teve grande importância nesse contexto.

Após o aclave das políticas sociais, em 2016 o governo da presidenta Dilma sofreu um golpe, sendo ela retirada do poder e substituída pelo seu vice, Michel Temer. Este iniciou a retomada do processo neoliberal sendo seguido pelo presidente Jair Bolsonaro eleito no final de 2018. Esses

governos iniciaram o desmantelamento das políticas sociais e, por conseguinte do PBF.

Para melhor compreender a análise feita acima, e retomar o cenário estadual, o gráfico abaixo reuniu a soma das matrículas no estado de Mato Grosso do Sul (das redes municipais e estadual de educação) em paralelo com o número de Beneficiários do Programa Bolsa Família e o número destes que cumprem a condicionalidade da educação, já discutida anteriormente, entre os anos de 2015 e 2019.

Gráfico 4 — Total de matrículas na rede municipal e estadual de educação em MS *versus* Total de Beneficiários do PBF em MS entre 2015 e 2019.



Fonte: Secretaria Estadual de Educação – MS.

Os dados constatarem que houve uma diminuição do número de Beneficiários do Programa Bolsa Família entre os anos de 2015 e 2019. Ou seja, em 2015 das 565.400 matrículas em Mato Grosso do Sul, 183.608 eram de beneficiários do PBF.

Já no ano de 2019, as matrículas realizadas no estado foram de 570.155 sendo que desse total 144.161 eram beneficiários do Programa.

Em termos percentuais em 2015 de todas as matrículas realizadas no estado 32% eram beneficiários do PBF enquanto em 2019 esse índice cai para 26%. Ao se pensar que estes dados se trata de pessoas, evidencia-se o descaso para com essas famílias. Em números absolutos 64.278 estudantes deixaram de receber incentivo para permanecer no ambiente escolar entre os anos de 2015 e 2019.

À medida que houve um declínio no número de beneficiários do Programa Bolsa Família no estado, houve também um declínio no número de matrículas feitas nas escolas. Políticas de cidadania colocadas em prática pelo Estado garantem verdadeiramente os direitos constitucionais dos cidadãos, sobretudo o à educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A divisão de Mato Grosso do Sul, em termos históricos, é recente tendo apenas 44 anos. Por um longo período, o estado foi governado por uma elite que não impulsionou políticas educacionais e sociais que abrangessem a classe trabalhadora. O governo popular iniciou as demandas da população nessa área, mas não teve continuidade, sendo interrompido por um projeto político de âmbito nacional baseado no Estado mínimo e neo-liberal, onde as políticas sociais devem ser reduzidas de forma significativa.

Evidenciou-se que o governo federal assumido pelos presidentes Lula e Dilma investiu demasiadamente em políticas sociais, que ao se desenvolverem, consolidam a permanência dos alunos na escola. Esta, quando pensada de forma ampla, visando o desenvolvimento integral dos estudantes, de maneira a romper com o processo de alienação, tem a capacidade de transformar a sociedade.

As políticas educacionais, alinhadas a políticas sociais, garantem o direito à educação dos brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Marcelo. **Bolsa-escola: educação para enfrentar a pobreza.** Brasília: UNESCO, 2002.

BIGARELLA, Nadia. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999 - 2014).** Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015.

BITTAR, M. **Mato Grosso do Sul: do Estado sonhado ao Estado Construído (1892-1997).** Tese de Doutorado apresentada ao curso

de pós-graduação em História Social da Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 1997.

BITTAR, M. Estado Educação e Transição Democrática em Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS: UFMS, 1998.

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

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em: 01 jan. 2021.

Brasil. **Lei n.º 13.004**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 01 set. 2020.

CASTRO, H. C. O. de. et. al. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, n.º 2, p.333-355, 2009.

- CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1053-1066, out.-dez., 2014
- DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100, [Especial], p. 691-713, out. 2007.
- FEDATTO, Nilce Aparecida da Silva Freitas. Série-Estudos - Periódico do Mestrado em Educação da UCDB. Campo Grande-MS, n. 18, p. 63-76, 2004.
- FEDATTO, N. A. da S. F.; RODRIGUES, A. M. R. **Os caminhos da escola nova no estado de Mato Grosso nas primeiras décadas do século XX**: notas sobre a escola normal e o ideário escolanovista. Educação e Fronteiras: Revista da Faculdade de Educação da UFGD / Universidade Federal da Grande Dourados, 2007.
- FERNANDES, M. D. E. Políticas Públicas de Educação. **A Gestão democrática na Rede Estadual de Ensino em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, MS: UFMS, 2000.
- FREIRE, V. R. B. P. et al. Programa Bolsa Família como estratégia de combate à pobreza em Dissertações e Teses no Brasil. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro v. 13, n. 3, p. 990-1009, 2013.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e estados**. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms.html>. Acesso em: 08/01/2021.
- INEP . Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar**, 2010. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br>. Acesso em: 08 jan. 2021.
- LEWANDOWSKI, Alessandro Gomes. **Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024)**: Direito à Educação Expresso na Meta 2 e na Estratégia 2.4. Campo Grande, 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **O Ensino Médio na Escola Guaicuru, Proposta Político Pedagógica para Mato Grosso do Sul.** Secretaria de Estado de Educação – SED. Campo Grande, MS: 1999.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Economia de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 2019. Disponível em: <https://www.semagro.ms.gov.br/economia-de-mato-grosso-do-sul-tem-a-6a-maior-taxa-de-crescimento-no-pais>. Acesso em :06 dez. 2020.

MONTIEL, Larissa Wayhs Trein. **A tessitura do direito à educação em Mato Grosso do Sul:** um estudo da trajetória do Plano Estadual de Educação (1983-2003). Dourados, MS: UFGD, 2010.

NETO, Henrique Carlos Jesus Moraes. **A Educação e sua função social em marx.** Curitiba, 2016.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Educ. Soc.** Campinas, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01046182011000100005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 26 nov. 2020.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia:** teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. 32. ed.- Campinas, SP, 1999.

SADER, Emir. **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil:** Lula e Dilma - São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

EDUCAÇÃO POPULAR ANTIRRACISTA MEDIADA POR TECNOLOGIAS DIGITAIS: A EXPERIÊNCIA DO PROJETO RESIDÊNCIA PRETA

Ariana Celis⁶⁰

Nathália Lopes Caldeira Brant⁶¹

Roberta Pereira da Silva⁶²

Anita Pereira Ferraz⁶³

INTRODUÇÃO

As mulheres negras estão na base da pirâmide social, esta afirmação de tantas vezes repetida talvez não cause o efeito necessário, tão pouco

60 Doutoranda e Mestre em Serviço Social (PUC-SP). Mestre em Ciências da Saúde (USP). Assistente Social (Faculdade de Saúde Pública da USP). Preceptora convidada (Remu Saúde Coletiva e Atenção Primária FM USP). Coordenadora do Projeto Residência Preta.

61 Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, mestra e graduada em Serviço Social pela UNES-P-Franca. Assistente Social no IFSULDEMINAS-Campus Machado. Coordenadora do Projeto Residência Preta.

62 Doutoranda em Serviço Social (PUC -SP) assistente social e colaboradora do Núcleo de Educação do Observatório da Discriminação Racial no Futebol. Coordenadora do Projeto Residência Preta.

63 Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, mestra e graduada em Serviço Social pela UNES-P-Franca. Assistente Social no IFB-Campus São Sebastião. Coordenadora do Projeto Residência Preta.

expresse as reais condições que estão subsumidas a população negra especificamente as mulheres (cis/trans, travestis, não binárias) negras. Os impactos das expressões da questão social⁶⁴ e do racismo dificultam sobremaneira esta população, seja no acesso aos direitos básicos seja na própria sobrevivência, as diversas violências físicas, sexuais, urbanas tem incidência maior sobre as mulheres negras. Apesar de ter havido uma redução dos casos de violência contra as mulheres, quando se racializa a informação, vemos um aumento significativo entre as mulheres negras. Geralmente são elas que sustentam suas famílias e são responsáveis pela educação e cuidado dos filhos. Portanto suportam a dor da morte e do encarceramento em massa dos jovens negros.

Descrever a situação das mulheres negras em um artigo é tarefa árdua e dolorosa, porém as linhas destes escritos não expressam a dor e indignação que se repete no cotidiano deste grupo. Neste sentido, uma estudante questionou uma das fundadoras do coletivo: “*Meu lugar não é aqui, tampouco em uma vaga de emprego ou em um programa de pós-graduação em uma Universidade Pública, parece que a gente sai em desvantagem*”. A constatação da aluna lhe causou incômodo, porque talvez fosse verdade, talvez o lugar das mulheres negras fossem nos espaços pré-estabelecidos por uma sociedade que se apresenta ao mundo como o exemplo de democracia racial, contudo impõe principalmente as mulheres negras espaços de subalternidade e funções com nenhum prestígio e/ou poder de decisão.

Frente às várias jornadas de trabalho e responsabilidades, consolidar uma rotina de estudos e vivências que garantem momentos livres para atividades educativas de lazer e culturais para a formação de repertório para a aprovação nos processos seletivos, apresentava-se como realidade distante não só desta aluna, mas do conjunto das mulheres negras. Além disso, a crescente privatização das políticas públicas educacionais e a negação

64 A questão social é o conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2003, p. 27). Expressa disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal.

de acesso aos espaços de formação, acarreta significativa desvantagem às mulheres negras que entrelaçam os estudos a eminente necessidade de se manterem vivas.

As dificuldades expressas na fala da aluna e a inquietação da professora, foram a fâsca para a proposta da Residência Preta. Assim reuniu-se um grupo de assistentes sociais que tem se engajado na luta antirracista, na defesa do SUS - Sistema Único de Saúde, na democratização do acesso à universidade pública, para a construção do projeto. Fez-se necessário articular a oferta de um curso com ênfase na perspectiva metodológica da educação popular que possibilita não só o acesso ao conteúdo formal de estudos, mas também se atenta para as especificidades do grupo que se propunha acolher.

O foco do projeto é o acesso ao edital da Residência Multiprofissional em Saúde (REMU)⁶⁵ da Universidade de São Paulo (USP). Importante destacar que a referida universidade somente adotou a política de cotas na graduação em 2017 e ainda de forma gradativa, após grande pressão de movimentos sociais. Somente em 2021 atingiu a meta de reservar 50% das vagas de cada curso (prevista pela Lei n.º 12.711/2012) para estudantes que cursaram o ensino médio em escola pública e nessa reserva que incide o percentual de 37,5% de cotas para estudantes auto-declarados pretos, pardos e indígenas (PPI) (USP, 2021). A pós-graduação, que abriga a REMU, não tem exigência de cotas, ficando a decisão para cada programa.

Entendemos que uma das melhores universidade da América Latina⁶⁶, já deveria ter implementado o sistema de cotas étnico-raciais na pós-

65 A Residência Multiprofissional em Saúde (REMU) é uma modalidade de ensino de pós-graduação lato sensu, voltada para a educação em serviço e destinada às categorias profissionais que integram a área de saúde, excetuada a médica (BRASIL, 2005). As REMUs acabam se tornando uma alternativa contra o desemprego para os profissionais recém-formados, tendo em vista que a bolsa recebida muitas vezes é maior que alguns salários pagos à profissionais de saúde (Castro e Castro, Dornelas e Zschaber, 2019). Atualmente o valor da bolsa da REMU é de R\$ 4.106,09.

66 Segundo o QS Latin America Ranking, organizado pela britânica Quacquarelli Symonds (QS), a USP é a segunda melhor Universidade da América Latina. Já no ranking da americana US News, o Best Global Universities 2021, a USP foi eleita a melhor Universidade da América Latina. <https://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american->

-graduação, entretanto na ausência de ações efetivas, o projeto visa não só incentivar o ingresso de mulheres negras nesses espaços na perspectiva de resistência, mas também no sentido de disputa do monopólio da produção científica embranquecida nas universidades, ressaltando que estamos em vias de revisão o programa de reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência em universidades e instituições federais de ensino técnico de nível médio, instituído pela Lei n.º 12.711/2012.

A Lei 12.711, que tem previsão de revisão a cada dez anos, é um exemplo de política afirmativa que visa o enfrentamento dos efeitos do racismo estrutural na trajetória educacional da população negra na universidade, no momento atual de retrocesso de direitos (ALMEIDA, EURICO, 2020).

A defesa da adoção de políticas de ação afirmativa voltada à população negra no Brasil tem como ponto de partida os efeitos de séculos de alijamento dos corpos negros, em nome de um projeto societário de formação de um país próspero e civilizado, cuja ascensão seria decorrente do processo de branqueamento da população brasileira (ALMEIDA, EURICO, 2020, p.216).

O texto de 2012 previa que o poder executivo deveria promover a revisão do programa a cada dez anos, contudo essa parte foi suprimida em 2016 pela Lei n.º 13.409/2016, que manteve a revisão a cada dez anos, mas sem indicar quem deveria promover essa revisão. Algumas iniciativas para acompanhamento da política foram esboçadas no governo Rousseff (2011-2016), já Temer e Bolsonaro (2016-atual) não demonstraram nenhuma disposição para o tema, pelo contrário, Bolsonaro já verbalizou em diversas situações ser contrário às cotas raciais (NEXO, 2022).

Com a ausência da pós-graduação na Lei n.º 12.711, sem dados oficiais sobre o acesso ao ensino superior com critérios étnico-raciais e considerando o contexto político atual desfavorável para avançar nesse processo, o projeto Residência Preta soma-se a tantas outras iniciativas de movimentos sociais com o objetivo de diminuir a desigualdade de gênero

-university-rankings/2022 e <https://www.usnews.com/education/best-global-universities/latin-america>.

e de raça (étnico-racial) no acesso ao ensino e no caso do projeto em específico aos processos seletivos para a Residência Multiprofissional em Saúde, com ênfase na área do Serviço Social.

O Serviço Social brasileiro tem na “questão social” a base da sua formação e, durante as últimas quatro décadas, assumiu um projeto profissional, cuja perspectiva hegemônica recusa, intransigentemente, a exploração e dominação de classe, expressando, implacavelmente, seu compromisso com a classe trabalhadora em defesa de princípios ético-políticos ancorados na liberdade, na justiça social e na democracia (ALMEIDA, EURICO, 2020, p. 215).

Para as autoras (apud MARTINS, 2014, p. 114) chegamos ao século XXI sem grandes investimentos na reflexão teórica que dê conta das múltiplas determinações que fazem os/as trabalhadores/as negros/as brasileiros/as assumirem posição de destaque nas várias expressões da ‘questão social’. Melhor dizendo, mesmo quando os indicadores sociais estão reiteradamente apontando para as condições de vida e de trabalho diferenciadas dessa parcela da classe trabalhadora, apenas uma parte minoritária do Serviço Social brasileiro empreende alguns esforços no sentido de colocar na pauta do dia o racismo brasileiro e suas consequências para 50,7%2 da população do país.

Nesse sentido, este artigo visa socializar a experiência em curso do Projeto Residência Preta que surgiu em meio à pandemia, em 2020, com a ideia de uma formação popular para colaborar no acesso de assistentes sociais negras à residência multiprofissional em saúde de uma das maiores universidades da América Latina.

1. A ESTRUTURAÇÃO POLÍTICA-PEDAGÓGICA

A estrutura político-pedagógica do curso teve como ponto de partida o Edital da REMU da USP, 2020/2021. A definição das disciplinas e temáticas a serem contempladas na grade curricular teve como base as referências indicadas tanto para área específica do Serviço Social, como também para área geral em saúde.

As disciplinas foram organizadas para serem mediadas por duplas ou trios, a fim de não sobrecarregar uma única pessoa na responsabilidade de

determinado conteúdo e com a proposta de múltiplos olhares para determinada temática. Neste relato iremos nomear as facilitadoras como professoras e as cursistas como educandas. A escolha dos conteúdos foi feita pelas professoras, tendo como partida sua afinidade e proximidade com a disciplina a ser facilitada. As professoras foram convidadas individualmente e poderiam convidar outras companheiras que fossem engajadas com os princípios do Coletivo. Dessa forma, aos poucos, foi crescendo o número de parceiras que aderiram ao projeto.

Ainda que a proposta tenha sido, e permanece, como um cursinho popular preparatório em que as aulas são destinadas a aprofundar os conteúdos determinados no edital, a orientação pedagógica que norteou e norteia as ações parte da horizontalidade da relação ensino-aprendizagem. O que se buscou nos espaços de formação e orientação às educadoras foi fomentar a perspectiva metodológica da educação popular, ou seja, que permite partir das condições reais e objetivas de cada sujeito e entender a relação dialógica do processo de aprendizagem.

A coordenação, constituída pelas professoras que se dispuseram a assumir as tarefas mais ligadas à organicidade e operacionalidade do curso, pensando na necessidade de pautar a luta antirracista nas aulas, ocupou-se de propor espaços de formação política a fim de problematizar a discussão nos espaços de troca em que as aulas se constituíram. A perspectiva da coordenação sempre foi manter um diálogo próximo das professoras e educandas, afirmando o compromisso da construção coletiva e partilhada do processo.

Além da formação política, foi ofertada formação específica na área digital, assim procuramos aproximar tanto educandas, como professoras das TICs que o curso utiliza.

Vale destacar que tais espaços de formação foram pensados ao longo do desenvolvimento do curso, o que serviu de base para a preparação da segunda turma, além do processo de (auto)avaliação daquelas envolvidas no desenvolvimento do curso. Com isso, na segunda turma, antes de iniciar o curso, tivemos uma semana exclusiva para formação política, pedagógica e digital, tanto para professoras, como para educandas.

Foi a partir da alta procura por vagas que precisamos aprimorar e amadurecer os critérios de seleção das educandas. O perfil pretendido parte de

assistente sociais negras cis ou trans, recém-formadas ou no último ano de conclusão, com pretensão de ingresso no edital da REMU da USP.

Considerando o perfil de alunas trabalhadoras, as aulas foram estruturadas duas vezes por semana, com duração de duas horas no período noturno, nos meses de julho e agosto de 2020, período de férias para quem estava no último período do curso. Os encontros do grupo de acolhimento, os espaços formativos e as aulas extras acontecem aos sábados.

O primeiro ano do projeto agregou 34 professoras, sendo elas profissionais das áreas de serviço social, psicologia, terapia ocupacional, odontologia e enfermagem. Foram 60 dias de curso, totalizando 64 horas, com 23 encontros síncronos. Todas as alunas com 75% de presença receberam um certificado. O certificado foi emitido por uma consultoria parceira que está conosco desde o início do projeto e tem sido muito importante para a institucionalização do curso.

2. ESPAÇO DE FORMAÇÃO, FORTALECIMENTO E ACOLHIMENTO ONLINE

Realizamos no começo do curso uma roda de conversa com ex-residentes do coletivo, norteadas pelas expectativas x realidade com relação à REMU, bem como as potencialidades da REMU no Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse dia as alunas trouxeram diversas questões subjetivas que o curso não teria condições de abarcar. Diante da demanda, pensamos sobre a possibilidade de agregar profissionais da psicologia para realizar atendimentos ou grupos de acolhimentos.

Com isso, foi proposto espaços de acolhimento e escuta, pensada a partir de duas profissionais da psicologia que propuseram um grupo de acolhimento, dentro dos limites de serem feitos de forma online e coletivizada, para que se pudesse aprofundar nas mais diversas questões que o curso suscitou. Duas psicólogas, uma delas mulher negra e ex-residente, conduziram 4 grupos de acolhimento durante a vigência do curso, um encontro a cada 15 dias aos sábados, com atividades que fortaleceram os vínculos entre as participantes. No grupo de acolhimento elas puderam retomar as demandas iniciais e compartilharam suas vivências quanto ao processo de prestar a residência, bem como refletiram sobre as experiên-

cias que possuem em comum. Também discutiram enquanto grupo quais os aspectos do processo que podem ser controlados e quais não podem ser, problematizando a culpabilização pessoal que pode ocorrer e como pode trazer impactos na “autoestima”. A avaliação das alunas do primeiro curso, motivou a continuar e aprimorar os grupos de acolhimento na segunda turma.

Novamente, o grupo de acolhimento não foi uma oferta, mas sim uma demanda que o Coletivo teve a sensibilidade de identificar e conseguir profissionais capacitadas para conduzir a acolhida. De forma muito responsável e diretiva, o grupo foi um importante espaço para fortalecimento daquelas mulheres para processos muito além do proposto pelo curso.

3. AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Com a emergência da pandemia e a necessidade de distanciamento social, diversas ferramentas digitais, antes utilizadas por segmentos específicos, popularizaram-se, com ênfase para as ferramentas de videoconferências no setor educacional. Em geral, as empresas que fornecem as plataformas de videoconferências oferecem serviços limitados na versão gratuita e recursos adicionais na versão paga. Zoom e Google Meet, bateram recordes de instalações e foram os aplicativos de videoconferências mais baixados no ano de 2020, o primeiro com meio bilhão de instalações e na sequência, Google Meet com 254 milhões (FORBES, 2021).

As *lives* e webinars também foram, e continuam sendo, bastantes utilizadas. Live vem do inglês “*live broadcast*” que traduzido significa transmissão ao vivo, já os webinars são as conferências online. As participações são limitadas a chats, porém conseguem atingir muitos espectadores. O Youtube tem sido um dos principais meios de transmissão de *lives*.

No processo de escolha do formato do curso, ponderou-se entre atingir muitos assistentes sociais (*lives*), mas sem momentos de trocas ou limitar a quantidade de pessoas (videoconferências) e prezar pela participação e interação. Optou-se pelo formato de videoconferência e limitamos a 30 alunas, com momentos síncronos e assíncronos, sem gravação das aulas.

A opção pela não gravação também foi uma maneira de procuramos resguardar todas envolvidas no projeto, pois durante a pandemia ocorreram problemas, em diversas instituições, acerca do uso de imagem de alunos e de professores que tiveram, sem a devida autorização, o compartilhamento de suas aulas em plataformas abertas ou veiculadas para fins comerciais (Revista Educação, 2020, SINPRO, 2020).

Para compartilhamento de materiais e comunicação assíncrona utilizamos a plataforma gratuita *Google Classroom* ou Google Sala de Aula. A plataforma pode ser utilizada de forma online, direto no navegador de internet, ou no celular, via aplicativo gratuito. Para cada aula foi aberto um tópico na plataforma e cada profissional editou e incluiu materiais conforme o planejamento de suas aulas. No exemplo a seguir (figura 1), a visão de uma aula na plataforma. Ao clicar em cada tópico abre-se o material ou orientação.

Figura 1: Visão da Sala de Aula



Fonte: elaborada pelas próprias autoras (2022).

Para além da área de atividade, a plataforma conta com um mural para interação e avisos. Utilizou-se o mural em substituição aos aplicativos de mensagens instantâneas, como WhatsApp, uma vez que estudos já demonstravam, antes da pandemia, que o uso desses aplicativos pode ter rebatimentos na saúde mental, gerando ansiedade e hipervigilância (Moraes, 2020). A

intenção é que a comunicação pelo Google Sala de Aula seja assíncrona, ou seja, que não exige presença ou resposta imediata, ao vivo.

A plataforma de sala aula tem sido essencial no desenvolvimento da metodologia de sala de aula invertida[1], principalmente para resolução dos estudos de casos. O estudo de caso é a proposta de integrar o debate das aulas com situações que exigem intervenção das(os) assistentes sociais. É postada na plataforma uma situação problema para as alunas analisarem e discorrerem sobre as possibilidades de intervenção ou outras demandas que o exercício solicitar. Após, realizamos correção individual da escrita e há uma aula específica para debater sobre o exercício proposto e principalmente para refletir sobre as intervenções pautadas no projeto ético-político do Serviço Social. Todas as etapas, desde postagem, entrega, correção e feedback são desenvolvidos na plataforma. Com essa proposta as alunas deixam de ser ouvintes e passam a ser protagonista no processo ensino-aprendizagem e de análise crítica da realidade.

Tanto no primeiro, como no segundo ano de projeto observamos a evolução das alunas que participam de todos os estudos de caso propostos. São três estudos durante o curso e um estudo no simulado final. Identificamos ainda uma grande dificuldade de dissertar, pois várias alunas sabiam o caminho que deveriam percorrer, mas tinham dificuldades em transmitir esse conhecimento de forma escrita. A constância do estudo de caso ajudou bastante nesse sentido.

Em 2020, o público do projeto foi composto, predominantemente, por mulheres negras periféricas da capital e da grande São Paulo, todavia esse público se modificou em 2021, expandindo para mulheres de outros estados do país. Creditamos essa mudança ao aumento do alcance das nossas redes sociais, dado que criamos páginas no Facebook, Instagram e produzimos artes para divulgação no Whatsapp. A relação candidata x vaga aumentou de 5,8 por vaga em 2020 para 11,2 em 2021. Foram 174 inscrições, em três dias, em 2020, já em 2021 esse número aumentou para 336 inscrições em dois dias.

As redes sociais também foram as responsáveis por nos conectar a outras assistentes sociais que se interessaram em participar do projeto. A diversidade regional, agregando profissionais de outras regiões para além do Sudeste, potencializou a capacidade de análise de con-

juntura e trouxe novos olhares para as discussões sobre as expressões da questão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a finalidade do curso e do Coletivo e ao que se propôs, ao longo do andamento do curso, identificamos demandas que vão para além do espaço das aulas. Os espaços de reflexão e aprendizados oportunizaram uma problematização das condições objetivas em que cada educanda se encontrava, além de dimensão despertada das determinações impostas que acarretam o não acesso e permanência nos espaços de formação, entre outros processos. Ao entender essas questões, saímos da condição de curso e nos tornamos um Coletivo, ao possibilitar a construção de uma identidade coletiva, um espaço de pertencimento e aquilombamento, de resistência e fortalecimento das educandas e educadoras.

O processo de ensino-aprendizagem de forma online tem sido um grande desafio, considerando os problemas de acesso aos equipamentos e, principalmente, às condições de conexão. A maioria das alunas acessa as aulas pelo celular utilizando dados móveis. O Coletivo não possui recursos financeiros para auxiliar as educandas, considerando que todas nossas atividades são gratuitas. Buscamos parcerias e conseguimos a doação de notebooks para as alunas que foram aprovadas em processos seletivos de pós-graduação. Nosso objetivo para os próximos anos é conseguir fundos que possam subsidiar algumas ações e qualificar o acesso das alunas aos processos de formação, no intuito do Coletivo se autossustentar.

Ainda que com as limitações das atividades online, a perspectiva metodológica assumida, a partir da educação popular, tem potencializado e viabilizado o processo dialógico nos espaços de aula, formação e desenvolvimento do curso.

Nas avaliações, as educandas relataram que o curso foi um espaço diferenciado de muito acolhimento e de vivência com outras mulheres negras, que partilham das mesmas angústias e anseios, em um período tão solitário que é o de estudos. Também destacaram as possibilidades que o online proporcionou. Algumas professoras tiveram suas primeiras experiências de docência com o coletivo, tendo como colega de disciplina

outra professora com mais experiência, assim vimos laços de parceria e generosidade nascer nesses espaços.

Com todo esse aquilombamento as aprovações das educandas vieram de maneira natural e estamos conseguindo “enegrecer” um pouco a USP e outros espaços. No primeiro ano foram 04 aprovações em programas de residências multiprofissionais em saúde, 05 aprovações em programas de mestrados e 01 aprovação em especialização. Já no segundo ano foram 08 aprovações em residências multiprofissionais em saúde, 01 aprovação em especialização e 02 aprovações em mestrado.

Tivemos relatos de aprovações em processos seletivos e concursos públicos, mas não contabilizamos esses números, dado que o objetivo é o ingresso na pós-graduação, mas entendemos que estas aprovações também são frutos do projeto.

Esperamos que a presença de mulheres negras nesses espaços possa fortalecer e caminhar para a construção de consciência de raça e classe e que as determinações que limitam o acesso de negros e negras no ensino superior possam ser problematizadas, levando em consideração o contexto sócio-histórico da formação social brasileira e as relações escravocratas que ainda temos resquícios.

Assumimos um compromisso de continuidade, algumas companheiras que foram alunas em um ano, seguem como professora no ano seguinte e dessa forma uma sobe e puxa a outra e ninguém solta a mão de ninguém.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Magali da Silva. EURICO, Márcia Campos. Ação afirmativa para negras/os na pós-graduação brasileira: contributos do Serviço Social ao debate sobre acesso e permanência. In: **Racismo estrutural, institucional e Serviço Social**. Tereza Cristina Santos Martins, Nelmiere Ferreira da Silva, organizadoras. São Cristóvão: Editora UFS, 2020.

BRASIL. **Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005**. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera

as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11129.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRITO, Yuri Santos de. **“Professora, que bom que você tá aqui”**: trajetórias e identidades de docentes de Direito da UFBA, UnB e USP no contexto pós-cotas. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/37783/1/2019_YuriSantosdeBrito.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

CASTRO E CASTRO, Marina Monteiro de; DORNELAS, Carina Bárbara de Carvalho; ZSCHABER, Flávia Fernandez. Residência multiprofissional em saúde e Serviço Social: concepções, tendências e perspectivas. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v.19, n.2, p. 460-481, ago. / dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/27114/19920>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MORAES, Carolina. **Folha de São Paulo**. Uso excessivo e cobrança no WhatsApp geram ansiedade e hipervigilância. 6 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/01/uso-excessivo-e-cobranca-no-whatsapp-geram-ansiedade-e-hipervigilancia.shtml>. Acesso em: 10 dez. 2021.

NEXO. O Congresso e a Lei de Cotas. João Feres Júnior e Joyce Luz. 02 Mar 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaao/2022/O-Congresso-e-a-Lei-de-Cotas>. Acesso em: 12 jun. 2022.

REVISTA EDUCAÇÃO. Educação remota e o direito de imagem. 23 dez. 2020. Disponível em: <https://revistaeducacao.com.br/2020/12/23/direito-imagem-aulas-remotas/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SILVEIRA JUNIOR, Carlos Roberto da. **Sala de aula invertida**: por onde começar? Instituto Federal de Goiás. nov. 2020. Disponível em: <https://ifg.edu.br/attachments/article/19169/Sala%20de%20>

aula%20invertida_%20por%20onde%20come%C3%A7ar%20(21-12-2020).pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

SINPRO. Sindicato dos Professores de São Paulo. **Direitos autorais e uso de imagem:** acordos abusivos têm que ser anulados. 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.sinprosp.org.br/noticias/3893>. Acesso em: 10 dez. 2021.

USP - Universidade de São Paulo. **Cotas e Inclusão.** Disponível em: <https://vemprausp.usp.br/estudar-na-usp/cotas-e-inclusao/>. Acesso em 10 dez. 2021.

CIDADANIA DIGITAL - O PAPEL DA ESCOLA NO CONTEXTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO

Wellington João da Silva ⁶⁷

INTRODUÇÃO

No contexto da sociedade da informação e do conhecimento, torna-se impossível falar de cidadania da mesma forma que o termo era utilizado até os anos 2000. Pois, na atualidade, falar de cidadania é condicioná-la a nova realidade social. E está, impõem um conjunto de circunstâncias que impossibilita a cidadania as camadas sociais que não têm acesso às tecnologias digitais, e/ou não sabem utilizar os recursos digitais possibilitados pelo rápido desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação.

A Cidadania Digital, é, portanto, a extensão do conceito de cidadania para a realidade digital que o início do século XXI tem nos conduzidos, a partir de um conjunto de transformações no campo das relações de informações e comunicações cada vez mais aceleradas, e assim transformando nossas vidas e relações em sociedade nas últimas décadas do século XX e início do deste século XXI.

67 Professor de História na Secretária de Educação do Estado de São Paulo – SEDUC-SP, Mestrando em Tecnologias Emergentes em Educação - MUST. Possui Especialização em Sociologia Política; e em História do Brasil, é Licenciado em História.

A Cidadania Digital compreende o desenvolvimento social, econômico, político e cultural de um povo na sociedade hodierna. Desta forma, coloca-se como elementar para os estados/nações que objetivam está entre aqueles mais bem estruturados nos termos da sociedade da informação e do conhecimento.

Este artigo se propõe por meio de uma revisão de literatura, analisar a importância da Cidadania Digital para o processo de desenvolvimento social e humano no contexto da sociedade da informação e do conhecimento.

Nossa análise apresenta-se na seguinte estrutura organizativa: no capítulo 1, buscaremos uma definição teórico/conceitual do termo Cidadania Digital; no subcapítulo 1.1, haverá uma reflexão sobre a importância e necessidade da inclusão digital na sociedade da informação e do conhecimento. No capítulo 2, veremos o papel da escola como espaço de formação para a Cidadania Digital; o subcapítulo 2.1, apresenta a relação entre Cidadania Digital e emancipação humana.

Encerraremos nossas análises com as considerações finais, na qual será apresentado uma síntese das análises realizadas ao longo do estudo realizado.

1. CIDADANIA DIGITAL

Desde a proliferação da internet e o desenvolvimento constante de recursos digitais, a temática da cidadania digital tem conquistado cada vez mais espaços no nosso dia a dia, uma vez que a tecnologia vem se constituindo como fundamento da sociedade da informação e do conhecimento. Atualmente, a Cidadania Digital constitui como elemento fundamental na formação de crianças, jovens e adultos, no contexto em que a sociedade vem se comunicando e desenvolvendo-se com o uso dos meios virtuais. Além dessa necessidade de formação, considera-se essencial a todos que usam a *internet*, a devida compreensão dos riscos e medidas de prevenção, bem como os direitos e responsabilidades que as mudanças que a conjuntura atual nos impõe.

Neste sentido, de acordo com Sousa, Pinel, & Melo, (2018) o atual momento no qual a humanidade se encontra é marcado por transformações contínuas e complexas em uma velocidade que jamais poderia ter sido imaginada pelas gerações que nos antecederam. Diante deste con-

texto de intensas e rápidas transformações, a nossa percepção é de que, o tempo está passando cada vez mais rápido, visto que a cada dia fica mais difícil de acompanhar as novidades tecnológicas que modificam as nossas formas de estar e viver em sociedade, e o papel que nos cabe nesta. Esse complexo, e delicado processo foi objeto de estudo por Bauman (1999), que nos legou um importante estudo sobre as transformações da modernidade que se quer chegam a ganhar formas, portanto, são líquidas.

Dessa forma, ao falamos de Cidadania Digital, estamos nos referindo a uma transfiguração da Cidadania agora aplicada ao novo mundo que se constitui a partir da virtualidade das relações sociais, políticas, econômicas e culturais. Assim, só é possível fala de Cidadania Digital a partir da compreensão do próprio conceito de cidadania empregado historicamente ao longo da existência humana.

De acordo com Patrocínio, (2008 p.47) quando falamos de cidadania, estamos nos referindo a um conceito histórico que trata da participação do ser humano em relação às decisões e destinos da espécie em organização social, política e econômica. Ou seja, a cidadania é o nome que se dar a relação e participação que o ser humano mantém com os diversos mecanismos organizativos da sociedade. Por exemplo; exercício de poder, representação social e constituição dos direitos e deveres dos envolvidos no grupo social.

No entanto, com o surgimento do Estado-nação, estrutura política que surge no advento da Idade Moderna, o conceito de cidadania passa a englobar os territórios nacionais e todos os elementos que pressupõe uma nação. Obviamente o conceito de cidadania também é condicionado aos espaços e tempos históricos, pois cada espaço e tempo histórico impõe uma nova realidade social, política, e econômica para aqueles que ali estão inseridos.

É importante ressaltar que ao definir Cidadania Digital, Ribble (2010) destaca nove elementos primordiais para a constituição da plena cidadania digital. Como a explicação destes elementos excederia os objetivos e o espaço de nosso estudo, optamos em apenas citar os mesmos. São eles: Etiqueta Digital, Comunicação Digital, Literacia Digital, Acesso Digital, Comércio Digital, Lei Digital, Direitos e Responsabilidades Digital, Saúde e Bem-Estar Digital, e Segurança Digital.

A partir dos elementos apresentados acima, fica explícito que, Cidadania Digital não é uma nova forma de cidadania. Mas, pelo contrário, tratasse de garantir no espaço virtual a intrínseca condição humana que em nenhuma hipótese deve separar a personalidade da cidadania seja nos espaços físicos ou pessoais como defende Patrocínio (2008) ao afirmar que:

... importa determo-nos no sentido ontológico do conceito de cidadania e relevamo-lo por o vemos encerrar a mais pertinente interpretação de cidadania. Nasce-se simultaneamente pessoa e cidadão. Personalidade e cidadania são inseparáveis. Nesta visão, ser/tornar-se cidadão, exercer a cidadania não é privilégio de ninguém (PATROCÍNIO, 2008, p.49).

Verificasse, portanto, que a cidadania é uma condição social inerente ao ser social. Isto é, não pode ser negada ou suprimida sem que coloque em risco a própria sociedade em seu sentido literal. Consequentemente, ao falarmos de cidadania, estamos nos referimos a uma condição elementar para a existência da própria sociedade.

Neste mesmo sentido, MADEK, et al. (1998, p. 86 – 87) concorda com Patrocínio ao dizer que a condição humana se evidencia de forma mais reveladora nas situações e espaços rotineiros de nossas vidas cotidianas. A nossa sociabilidade apresenta-se deste modo, constantemente a partir das nossas reações ao que nos afetas diariamente e rotineiramente. É a forma que nos comportamos diante destas questões que mostra a nossa cidadania, nossa condição de ser social. Ou seja, a cidadania é algo que nos define enquanto seres que vivem em sociedade.

Assim, compreendemos a Cidadania Digital como a transposição da condição de Cidadania — inerente ao ser social. No entanto, submetida as condições de desenvolvimento humano ao longo da história, e vinculada ao tempo e ao espaço. Não obstante, sempre abrangendo os aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais determinantes ao contexto histórico na qual estar inserida — para as novas formas de relações sociais no âmbito do espaço virtual proporcionado pelo surgimento da internet e de todas as transformações provocadas pelas novas tecnologias.

1.1. INCLUSÃO DIGITAL: UMA AÇÃO HUMANANITÁRIA

Ao partimos da fundamentação real e concreta da estrutura social em rede possibilitada pelo desenvolvimento e disseminação da internet. É necessário levar em consideração a complexa desigualdade social, política, econômica, cultural e intelectual imposta pela barbárie do modo de produção capitalista neste início de século, tornar-se quase que uma obrigação política, e econômica dos Estados-nações; e do conjunto de instituições que compõe a sociedade, desenvolver ações que visem a inclusão digital de seus cidadãos apartado do mundo virtual.

De acordo com Patrocínio (2008, p.48 – 49), a cidadania é: uma condição natural do homem inserido em sociedade. Isto significa dizer que, não existe sociedade sem cidadania, uma vez que esta é, a condição elementar do homem na sociedade. Portanto, se a sociedade implica a cidadania, e o espaço virtual passou a contemplar a estrutura da sociedade hodierna. A inclusão digital decorre de uma questão inerente a existência da própria sociedade contemporânea. Assim, a implementação de políticas de inclusão digital passa a ser uma medida garantidora do desenvolvimento da própria sociedade.

A transição entre o século XX e o XXI, também simbolizou uma mudança profunda na sociedade. Deixamos a denominada sociedade industrial, iniciada com a Primeira Revolução Industrial, e adentramos no que convencionou-se chamar nos meios intelectuais e pelas mídias tradicionais de sociedade da informação e do conhecimento. Verifica-se, no entanto, que essa transição ocorre sobre os imperativos do capital. Ou seja, toda a transformação proporcionada pelo surgimento das tecnologias digitais tem servido quase que exclusivo ao acúmulo de riquezas para as grandes corporações internacionais. E, é, justamente o atendimento a esses interesses que faz com que parte da população fique excluída dessa nova dimensão social que compõe a sociedade atual.

Seguindo esse raciocínio, Marques de Melo (2002) nos chama atenção para o caráter histórico da exclusão ao apontar que é necessário

Reafirmar a essência da exclusão, numa perspectiva histórica. Ela se impõe desde o aparecimento da imprensa, projeta-se com o rá-

dio, continua com a televisão e persiste com a cibermídia. Qualquer sociedade que possui excluídos do bem-estar social, evidentemente, conta com um grande número de excluídos midiáticos. A exclusão não é, portanto, um problema comunicacional. É um problema de natureza socioeconômica, um problema político (MELO, 2002, p. 37).

Evidencia-se desta forma que os excluídos da cidadania digital, assim o são, devido ao caráter socioeconômico do desenvolvimento e implementação da rede de telecomunicações, cujos objetivos estão relacionados ao campo de exploração de mercado com alto potencial de lucratividade. Nesse sentido, a questão socioeconômica torna-se uma questão política. Pois, é função do Estado resguardar o próprio descontrole gerado pela ambição do modo de produção capitalista, evitando assim, sua própria autodestruição.

A partir da compreensão de que a cidadania é inerente ao ser social. E, da constatação da exclusão digital. É preciso adotar medidas que tenham por objetivos uma contraposição ao caráter mercantil do setor de tecnologias e recursos digitais, a fim de proporcionar uma participação integral da sociedade aos espaços virtuais. Objetivando assim, garantir o mínimo de integração dos mais pobres a todas as oportunidades que este campo inerente as sociedades contemporâneas possibilitam.

A inclusão digital no contexto de exclusão digital levando-se em consideração o caráter intrínseco entre cidadania e sociedade, é; uma decisão política fundamental e indispensável para todo o Estado que tem uma visão humanitária de sociedade. Ou, até mesmo, para aqueles que queiram apenas garantir sua própria estabilidade existencial. E, por isso mesmo, é também, uma alternativa de desenvolvimento social sustentável, que pode se constituir como um importante componente de combate às desigualdades sociais e econômicas.

2. A ESCOLA COMO ESPAÇO DE FORMAÇÃO PARA CIDADANIA DIGITAL

A essência humana está programada para o conhecimento. Mas é importante não confundir ser programado, com ser determinado. O fato de

sermos delineado, e não determinado nos permitir questionar a própria programação alterando seu rumo. Portanto, o sujeito vive em buscar do saber, e quanto mais sabe, mais luta por um mundo mais digno, mais humano, mais solidário, mais igualitário. O nosso conhecimento do mundo é obtido através da linguagem que criamos e utilizamos ao longo de nossa existência. Assim, a pessoa é capaz de compreender o mundo, explicar o mundo e imaginar o mundo em toda a sua complexidade estrutural. Isso significa dizer que só podemos falar do mundo devido ao fato de transformarmos o mundo em nosso processo contínuo de autoconstituição do ser social (FREIRE. 2001, apud. SANTANA DE SOUSA et al., 2018).

Portanto, a escola, enquanto espaço de formação humana, tem a função de promover o conhecimento humano construído historicamente entre as crianças e adolescentes. Esse processo social, e educativo deve ter como princípio o dinamismo necessário para criar os elementos de compreensão da nossa própria história.

No entanto, o objetivo elementar de apreensão da história humana não deve estar centrado no passado. Mas sim, na compreensão do presente, que sempre oferece ao ser social, múltiplos e complexos desafios. E primordialmente, na preparação para as transformações futuras que são resultados das ações humanas ao longo da história, e consequência direta das ações e decisões do presente.

Nesse sentido, a cidadania digital faz parte de um contexto criado justamente pelas ações humanas ao longo da história que nos conduziu a estrutura atual chamada de sociedade da informação e do conhecimento. Está sociedade nos impõe diante de um novo processo de pesquisa, comunicação e divulgação em rede. E não resta dúvida alguma de que esse panorama jamais teria sido possível se não fosse todo o conjunto de transformações que desencadearam no surgimento das tecnologias digitais (MORAN, 2016).

A internet — embora muito questionada no contexto anterior a covid-19, mostrou todo seu potencial com a pandemia que nos afetou de forma tão devastadora — oferece um grande potencial para o processo educacional. No entanto, para um melhor aproveitamento, é preciso equilibrar a velocidade das informações com o tempo de análise, reflexão e decantação. É fundamental que o foco esteja destinado mais ao que

tange a qualidade da observação do que da quantidade que absolvemos. A percepção e a comunicação devem ter prioridade. Ou seja, é preciso mapear as descobertas, mas é também, extremamente importante aprofundar e iluminar as mesmas, garantindo um aprendizado verdadeiro baseado no processo investigativo (MORAN, 2016).

A utilização dos recursos digitais na educação pelos docentes, principalmente a internet, possibilita uma grande contribuição para a realização de pesquisas, sem falar das múltiplas possibilidades de atividades e comunicação entre os alunos, e destes, com o professor. Um novo e amplo campo de atuação se abre para o processo educativo através do uso de blogs, vídeos, redes sociais, e diversos outros recursos que surgem a cada dia (MORAN, 2016, n.p.). Verificamos assim uma ampla gama de benefícios que podem ser implementados na atuação educativa, e, ao mesmo tempo, uma relação de troca. Pois, ao fazer uso dos recursos digitais no processo de ensino e aprendizagem, a escola está também educando para a cidadania digital.

Na sociedade da informação e do conhecimento, levando-se em consideração a necessidade de uma educação que preza pela cidadania digital — obviamente sem esquecer de todos os outros elementos constitutivos de um processo educacional —, a função dos professores no contexto da educação mediada por tecnologia sofre alterações significativas. Nesse novo contexto, a chave do conhecimento não está mais no professor, — embora sua importância em nada seja diminuída, pelo contrário tornar-se ainda mais indispensável — pois o conhecimento é possível de ser acessado a qualquer momento em forma de informação. Cabe ao educador ser o intermediador responsável pela transformação da informação acessada em conhecimento adquirido pelo estudante (MORAN, 2016, n.p.).

Reserva-se assim, um novo modelo de processo educacional viabilizado pela sociedade da informação e do conhecimento. Este, fundamenta-se nos recursos digitais e na necessidade de formação para cidadania digital, atribui um papel diferente ao docente. Embora, fique bem claro, seu papel continua central no processo de ensino e aprendizagem.

Realizando um trajeto de análise teórica nessa mesma linha, Patrocínio (2008, p.52) afirma que estar de posse da informação, ou saber onde encontrar a informação não é suficiente para o desenvolvimento de novas perspectivas cognitivas.

A informação é um ponto de partida necessário e primordial para o conhecimento. Porém, informação e conhecimento são recursos distintos e que dependem de uma orientação cuidadosa e processual para que ocorra uma transição possibilitando-lhe utilidade e significado.

2.1. CIDADANIA DIGITAL E EMANCIPAÇÃO

Falar de cidadania digital, também significa pensar em uma sociedade emancipada. Patrocínio (2008, p.48 – 49), partindo da perspectiva ontológica de cidadania, indica-nos que é preciso pensar de forma ampliada as relações do ser social. Ou seja, o ser social, só existe na condição em que a individualização e a coletivização das ações e consequências destas é contemplada a partir de uma cultura mútua e recíproca de respeito. Dito de outra forma, ao falarmos de cidadania, não nos contrapomos ao ser social. Isto quer dizer que, direitos e deveres não é uma imposição necessária para a existência da cidadania e da sociedade. Mas sim, o elemento constitutivo da própria sociedade, e por consequência, da cidadania.

Ora, só é possível pensar em uma sociedade emancipada tendo como ponto de partida uma educação emancipada. Segundo Patrocínio (2008, p.56), do ponto de vista de uma educação voltada para o desenvolvimento — em seu sentido amplo —, é necessário que os ambientes educativos sejam caracterizados por uma responsabilidade com a formação do intelecto humano. Mas para que isso possa ocorrer, é fundamental jogarmos na lata de lixo todo o moralismo, puritanismo e conservadorismo, elementos que infelizmente têm marcado presença constante nos espaços formativos.

É preciso iluminar a todo momento o papel principal da educação, seja nos espaços formais, ou informais. Essa tarefa tem se apresentado ao longo do tempo extremamente difícil. No entanto, é possível seguir um caminho que garanta uma plena emancipação intelectual baseada na razão reflexiva e analítica das fontes disponíveis.

Barata-Moura (2003) reforça essa tese ao afirmar que

Um povo culto, realmente culto, não sofrerá sem combate a persistência pegajosa de formas pobres de afirmação cidadã, até porque do cultivo da sua humanidade faz certamente parte um enriqueci-

mento das suas exigências cívicas de emancipação (Barata-Moura, 2003, p.97).

Isso quer dizer que a sociedade do conhecimento precisa ter como elemento central a faculdade de identificar, produzir, processar, transformar divulgar e utilizar informações objetivando uma dinâmica de criação e alargamento do conhecimento historicamente produzido pelo ser social. Objetivando uma transformação plena de si mesma encaminhando-se para a emancipação humana. A/s sociedade/s da/s informação/es e do/s conhecimento/s encontra-se por isso, fundamentada em uma conceituação de sociedade que abrange todas as dimensões dos seres sociais embalados por processos históricos diversos, em localidades diferentes, e em contextos políticos, culturais e econômicos diferentes (OLIVEIRA. 2012. p.12).

No mesmo sentido de Oliveira, Marques de Melo (2002, p. 41) afirma que é urgente desenvolver técnicas relativas aos aprendizados que habilite uma parte cada vez maior dos cidadãos à utilização dos conteúdos produzidos, proporcionando assim uma maior participação na construção e transformação da sociedade. Evidencia-se, portanto, a existência de uma relação intrínseca entre cidadania digital e emancipação humana. No entanto, esta emancipação não estar dada. Ela precisa ser construída passo a passo, e não há tempo há esperar, pois, os interesses do capital é o dirigente do desenvolvimento da sociedade da informação e do conhecimento. Desta forma, temos o papel e o dever de assumir o controle dos rumos da sociedade da informação e do conhecimento. Pois, é a única forma que se mostra como possibilidade real para a plena cidadania digital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos ao decorrer dessa investigação teórica e reflexiva, baseada em revisão bibliográfica sobre a sociedade da informação e do conhecimento, apresentar uma compreensão analítica sobre o conceito de cidadania digital e a importância que a escola tem para sua implementação.

No capítulo 1, nomeado de cidadania digital, elaboramos um roteiro construtivo deste conceito colocando-o de forma intrínseca ao conceito

ampliado de cidadania levando em consideração sua concepção ao longo da história social do ser humano. E em seguida, no subcapítulo 1.1, procuramos estabelecer uma relação que do nosso ponto de vista se faz necessário para a compreensão e importância do tema na atualidade. Trata-se da conexão estabelecida entre inclusão digital e cidadania digital como uma questão de política humanitária fundamental para uma sociedade mais igualitária.

Já no capítulo 2, tratamos da potencialidade relacionada ao dinamismo de uma formação para cidadania digital nos espaços escolares e as contribuições para o desenvolvimento social e humano na contemporaneidade. As investigações apontaram para um processo de transformação do ensino e aprendizagem que vem sendo imposto a partir da transição da sociedade industrial para a sociedade da informação e do conhecimento. Encerramos nossa análise com o subcapítulo 2.1. Nesse capítulo, verificamos um potencial emancipatório no processo constitutivo da cidadania digital tendo como ponto de partida a concepção ontológica de cidadania. Contudo, é necessária uma luta profunda para desvincular o caráter mercantil do desenvolvimento dos recursos digitais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARATA-MOURA, Jose. A Cidadania Como Cultivo. **Philosophica: International Journal for the History of Philosophy**, Lisboa, v. 11, ed. 22, p. 83-98, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. 01. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. ISBN 978-8571105980.
- INTEGRAR as tecnologias de forma inovadora. *In*: MORAN, José Manoel. **Integrar as tecnologias de forma inovadora**. [S. l.], 2013. Disponível em: https://www2.eca.usp.br/prof/moran/site/textos/tecnologias_eduacao/utilizar.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.
- MADEK, Annick *et al.* **Cidadania e Políticas Sociais**. Tradução: Maria De Leiria *et al.*, 01. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1998. 137 p. ISBN 978-9727710041.

MARQUES DE MELO, José. A Muralha Digital: Desafios brasileiros para construir uma sociedade do conhecimento. *In*: PERUZZO, Cicília *et al.* **Sociedade da Informação e Novas Mídias: participação ou exclusão?**. 01. ed. São Paulo: INTERCON, 2002.

OLIVEIRA, K. F. **Da sociedade da informação à sociedade do conhecimento**: reflexões sobre os processos comunicativos. [S. l.], 2012. Disponível em: <https://ww2.faculdaescearenses.edu.br/revista2/edicoes/vol3-1-2012/artigo6.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

PATROCÍNIO, Tomás; (2008). Para uma genealogia da cidadania digital. *In* **Educação, Formação & Tecnologias**; vol.1(1), pp. 47-65. Disponível em <http://eft.educom.pt>. Acesso em: 12 jun. 2022.

RIBBLE, M. **Digital Citizenship in Schools**. [S. l.], 2011. Disponível em: <https://www.biteslide.com/files/docs/excerpts/digci2-excerpt.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

SANTANA DE SOUSA, Cleyton *et al.* PAULO FREIRE:: O USO CRÍTICO SOBRE AS TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO. **É AINDA POSSÍVEL SONHAR NO SÉCULO XXI?**, [s. l.], v. 16, n. 1, 2018. Disponível em: <http://artefactum.rafrom.com.br/index.php/artefactum/article/view/1634>. Acesso em: 3 jun. 2022.

ARTIGOS – IMIGRAÇÃO

DEGENERADOS E INDESEJÁVEIS: RACISMO, XENOFOBIA E EUGENIA NA 37^a LEGISLATURA BRASILEIRA

*Daniel Florence Giesbrecht*⁶⁸

INTRODUÇÃO

Os estudos antropológicos oriundos do século XIX estiveram pautados pelo campo físico (a antropometria, a frenologia e a medicina forense, por exemplo), como orientação da compreensão da evolução das “raças” humanas. Nos tempos de Charles Darwin, tornou-se usual a hierarquização dos diferentes grupos humanos em função de suas capacidades intelectuais e a explicação de suas realizações culturais e econômicas a partir de potencialidades raciais (MAGNOLI, 2009, p. 21). Esses estudos e estigmas foram desenvolvidos por cientistas que acabaram por produzir, cada qual a sua maneira, uma visão de mundo de acordo com o local de onde se originaram – em sua maioria no continente europeu – e, portanto, o modo de pensar e o arquétipo de modernidade da civilização ocidental.

Os pesquisadores de países como a Inglaterra, a França e a Alemanha foram os pioneiros nesses estudos, aproveitando-se da conjuntura geopo-

68 Doutorando em História Contemporânea pela Universidade de Coimbra e investigador do Centro de Estudos Interdisciplinares (CEIS20) pela mesma universidade. Este trabalho é financiado por fundos nacionais e comunitários através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia pela bolsa de doutoramento – 2021.04805.BD.

lítica que possibilitava a essas nações deterem inúmeras colônias no continente africano e asiático, fenômeno este consagrado de imperialismo⁶⁹.

E qual seria a relação entre a Antropologia e o imperialismo das nações europeias? Antes de tudo, a Antropologia revela-se como ciência no final do século XVIII com o objetivo de estudar as populações não europeias ou não brancas. Assim, as nações que mais detiveram o controle sob populações coloniais foram aquelas que mais possibilidades tinham para alavancar, *in loco*, pesquisas antropológicas (MATOS, 2006).

No final do século XIX, o Império Britânico ocupava metade da África central e meridional, a maior parte do Oriente Médio, a Índia, parte da China, a Oceania, além de várias ilhas caribenhas. A França por sua vez dominava todo o norte da África, a metade da parte central desse continente, além do sudeste asiático, e ilhas do Pacífico e do Caribe. Nesses territórios ocupados, a maior parte da população constituía-se de povos negroides e asiáticos, de acordo com a “modernas” classificações raciais recém-criadas (HOBSBAWN, 1988).

As pesquisas antropológicas que haviam sido realizadas nas colônias chegaram ao Brasil na metade do século XIX e foram recebidas por parte de uma elite intelectual ávida de encontrar explicações acerca do status em que se encontrava o país em comparação às nações tidas como mais desenvolvidas, além de fórmulas para o melhoramento da qualidade da estirpe da nação e também críticas à miscigenação⁷⁰.

69 Uma das principais obras que cumpriu o papel de articular o pensamento racial é Ensaio sobre as desigualdades das raças humanas, escrita pelo diplomata francês Arthur de Gobineau (1816-1882), publicada entre 1853 e 1855. Para esse autor, toda a produção humana deriva de uma dinâmica das raças, sendo as mais avançadas manifestações culturais uma ação direta ou indireta das raças brancas, em particular de “linhagem ariana”. Gobineau era um ferrenho contestador da miscigenação que, segundo ele, conduziria à degeneração racial, comprometendo o avanço civilizacional.

70 Um exemplo das inúmeras classificações raciais que emergiam pode ser verificado através do trabalho do advogado e sociólogo brasileiro Silvio Romero (1851-1914). Formado pela Faculdade de Direito de Recife e “baseando-se nas explicações naturalistas da evolução da sociedade, Romero toma o mestiço como base para a formação do povo brasileiro. De acordo com ele, o Brasil seria o produto de três correntes raciais: o branco europeu, branco (greco-latino) que veio para o Brasil com os portugueses e seria inferior aos povos germano-saxões; os negros africanos, que jamais criaram uma civilização, considerados como

A superioridade dos brancos europeus foi bem aceita por parte dos intelectuais da época, especialmente médicos, advogados e políticos, que almejavam um Brasil mais parecido com as nações europeias. Por isso, acreditava-se que quanto maior o grau de miscigenação de uma nação, como em nosso caso, maior seria o grau de degeneração observado na população (GIESBRECHT, 2022, p. 140).

Um exemplo da aplicação pragmática dessas teorias importadas foi o estabelecimento de uma política nacional de imigração. Em 1883, foi fundada no Rio de Janeiro a Sociedade Central de Imigração (SCI), cuja atuação nos anos seguintes pautou-se pelo estímulo à imigração de trabalhadores europeus ao Brasil, tendo nas teses do médico francês Louis Couty (1854-1854) sua principal referência⁷¹.

Essa proposta acenava para a suposta melhor qualidade da mão de obra branca, tida como mais ativa e inteligente, assim como a superioridade dos costumes europeus como forma de civilizar o povo brasileiro, fomentando a formação de uma geração de intelectuais que sustentaram, cada um à sua maneira, a tese de branqueamento da população como política de regeneração nacional e missão histórica inerente ao progresso do país (CARONE e BENTO, 2017)⁷².

Nas primeiras décadas do século XX, a questão imigratória continua a ser objeto de discussão, adaptando-se aos novos conhecimentos científicos do período, como, por exemplo, as teorias higienistas e eugênicas. Superada a euforia provocada pelas “teorias de branqueamento”, estas agora

derrotados na escala etnográfica; e os índios aborígenes, os mais inferiores na escala etnográfica. Porém, apesar do baixo nível cultural segundo os padrões europeus, esses povos conseguiram influenciar a cultura brasileira. A particularidade da nação brasileira provinha da mistura dessas três raças” (RANGEL, 2015, p. 17). A respeito dos trabalhos e atuação de Silvio Romero a partir da Faculdade de Direito de Recife, vide Schwarcz (1993).

71 A respeito da Sociedade Central de Imigração vide Carrega (2019).

72 Há de se ressaltar que, nessa época (meados do século XIX), já tínhamos um povo mestiço, um país habitado, com uma população crescente, que parece ter absorvido as influências dessas culturas, reelaborando-as em seus próprios termos. Ao contrário do previsto pelos ideólogos do embranquecimento, não houve mudanças radicais em nosso quadro populacional e cultural.

passaram a ser contestadas por parte dos eugenistas, que defendiam os argumentos de que, caso o imigrante não fosse selecionado entre os melhores exemplares, corria-se o risco de se “desnaturalizar” o povo brasileiro.

É sob essa ótica que surgem pontos de vista que passaram a defender políticas rígidas de controle migratório, fundamentadas em premissas de que “cruzamentos raciais” incompatíveis poderiam causar doenças e vícios, sendo conclusões desse tipo corroboradas pelo avanço da influência das leis mendelianas, as quais afirmam que cada característica do indivíduo é determinada por dois fatores (genes), que se separam na formação dos gametas e, após a fecundação, se unem aos de outro indivíduo (VERZOLLA e MOTA, 2017).

Durante o governo de Getúlio Vargas (1930–1945), assim como em outros países, as vozes que patrocinavam os totalitarismos e as ideologias supremacistas buscavam sustentação em discursos científicos, principalmente aqueles de caráter médico-legal, estimulando comportamentos intolerantes e políticas excludentes, classificando o imigrante estrangeiro nas categorias “desejável” e “indesejável”.

Existem diversos tipos de fontes em que podemos buscar informações para compreendermos como se constituiu o imaginário migratório na Era Vargas: analisar arquivos policiais; obras literárias; imprensa cotidiana; fotografia; e artes plásticas são alguns exemplos possíveis para identificarmos e reconstituirmos o *ethos* do pensamento intolerante, racista e xenófobo, que certamente contribuiu para a permanência de manifestações de violência física e simbólica até os dias atuais contra determinados grupos, estereotipados como “degenerados” e “indesejáveis”.

Além das fontes supracitadas, existe também a possibilidade da reconstituição do imaginário migratório na década de 1930 através da análise dos debates e dos discursos políticos travados no parlamento brasileiro. Este é o caminho que optamos neste estudo.

Para tal consecução, utilizaremos os *Diários do Poder Legislativo* referentes ao ano de 1936, publicados pela Imprensa Nacional, atualmente sob o resguardo arquivístico da Biblioteca da Câmara dos Deputados⁷³. Este

73 A opção pelo ano de 1936 se deu pela intensidade dos debates acerca da questão migratória no Brasil, principalmente a de origem nipônica. Mesmo assim, ressaltamos que o tema esteve presente, em menor ocorrência, em todos os outros anos da 37ª Legislatura,

material compõe o *corpus documental* desta investigação porque mantém, por meio da preservação proporcionada pelo setor de taquigrafia do Congresso Nacional, vasta quantidade de informações sobre o cotidiano das discussões mantidas entre os parlamentares, desde a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1933 até o golpe que resultaria no Estado Novo em novembro de 1937, encerrando de forma abrupta e inconstitucional a história da 37^a Legislatura da República dos Estados Unidos do Brasil.

1. A IMIGRAÇÃO NO PERÍODO CONSTITUCIONAL DA ERA VARGAS (1934-1937): CENTRALIZAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO

Desde a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em novembro de 1933, a questão imigratória fez-se presente nos debates que, de certa forma, expressavam a maneira de pensar de parte da elite brasileira – nessa altura já adepta de conceitos defendidos pelo modelo de eugenia que pregava a ação direta e coordenada do Estado na tomada de ações biopolíticas que objetivassem a “defesa da raça nacional”, como, por exemplo, o controle imigratório⁷⁴.

Deputados como Miguel de Oliveira Couto, prestigiado médico sanitariano e presidente da Academia Nacional de Medicina; Teotônio Monteiro de Barros, advogado e ex-membro da Liga Nacionalista⁷⁵; e Antônio Carlos Pacheco e Silva, renomado psiquiatra eugênico e discípulo do famoso cirurgião e antropólogo francês Paul Broca, são exemplos de personalidades que proferiram discursos avassaladores contra determinados grupos de imigrantes — na década de 1930, a imigração japonesa fora eleita como a grande ameaça à “raça” brasileira — e, apropriando-se de seus conhecimentos médicos e antropológicos, esses personagens influen-

ou seja, 1934, 1935 e 1937.

74 Para uma introdução acerca da história do movimento eugênico no Brasil e na América-Latina vide Stepan (2005).

75 Vide LEVI-MOREIRA (1984).

ciaram os rumos de um momento notável de institucionalização de políticas imigratórias restritivas, agora centralizadas no Governo Federal⁷⁶.

A Constituição de 1934 adotara um sistema de cotas para a entrada de imigrantes no país, utilizando como critério de seleção referências étnicas e de capacidade física, notadamente sob a influência de parte do movimento eugenista:

Art. 121. § 6.º A entrada de immigrants no territorio nacional soffrerá as restricções necessarias a garantia da integração ethnica e capacidade physica e civil do immigrant, não podendo, porém, a corrente immigratoria de cada paiz exceder, annualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionaes fixados no Brasil durante os ultimos cincoenta anos (BRASIL, 1934)⁷⁷.

Tais premissas permitem-nos auferir que o projeto político-ideológico predominante à consecução do texto constitucional no período varguista, para além do reflexo da conjuntura histórica do momento, dada a ascensão de regimes autoritários e centralizados balizados pelos discursos racialistas, manteve o conceito de homogeneidade racial pregado pelos darwinistas sociais e eugenistas desde o final do século XIX.

De intensa propaganda de “brasilidade ufanista, antiliberal, anti-comunista e xenófoba” (CARNEIRO, 2018, p. 127), muitas vezes de forma velada e sutil, camuflando o racismo da elite política brasileira, a análise do discurso da época evidencia que, se por um lado a missão era

76 Os constituintes haviam ficado impressionados com a atitude de Miguel Couto contra a imigração japonesa. Agora era o deputado Teotônio Monteiro de Barros que reclamava uma legislação adequada, um órgão de controle das correntes imigratórias, no sentido de uma solução totalitária, integral e harmônica para todo o país. Enquanto as correntes imigratórias do Norte da Europa, as da bacia do Mediterrâneo são boas, porque trazem, para a nossa formação étnica, contingentes de altas qualidades raciais (...) existe a imigração amarela que o orador aponta como a que maiores e mais graves desvantagens nos oferece dada a diversidade profunda de usos e costumes que apresenta (SILVA, 1969, p. 209).

77 Optamos pela manutenção da ortografia original em todos os documentos utilizados como fontes neste trabalho.

de proporcionar a melhoria do povo brasileiro, por outro, legitimava o caráter cada vez mais autoritário do governo Vargas.

2. O PENSAMENTO SOCIAL DA CLASSE POLÍTICA BRASILEIRA: UM RAIOS-X DA QUESTÃO IMIGRATÓRIA

A história da 37^a Legislatura Brasileira (1934-1937) inicia-se antes mesmo de seu próprio estatuto legal, dado que ela foi fruto de uma extensão do pleito realizado em 3 de maio de 1933 para a escolha dos deputados constituintes, muitos deles mantidos como titulares na legislatura que se iniciaria no dia 1^o de fevereiro de 1934, fato posteriormente ordenado através do artigo 2^o das Disposições Transitórias da nova Carta Magna (BRASIL, 1934), que convertia a Assembleia em Câmara dos Deputados, exercendo também, ao mesmo tempo, embora temporariamente, a função de Senado Federal.

Período marcado pelas consequências da crise econômica internacional que se desenrolou após os eventos de 1929 nos Estados Unidos, a polarização ideológica entre fascismo e comunismo, a luta de classes e a ascensão da socialdemocracia europeia tornaram o cotidiano da 37^a Legislatura dos Estados Unidos do Brasil um palco de discussões que refletiam tais acontecimentos, agora amparados por uma Constituição aos moldes da República de *Weimar* alemã.

Após os eventos ocorridos entre 23 e 27 novembro de 1935, estigmatizado pelo discurso oficial de “Intentona Comunista”, o processo político brasileiro seria profundamente afetado, ocasionando fissuras na recente e frágil democracia recém-instalada a partir do processo de reconstitucionalização que pavimentaria o golpe militar de 1937⁷⁸. Esse cenário de peleja, desconfiança, medo e intolerância pode ser percebido se realizarmos uma leitura atenta do cotidiano do período, seja nos jornais, programas de rádio e, principalmente, nas sessões do Congresso Nacional. A percepção do “outro” como inimigo, assim como a ideologização maniqueísta da realidade, recrudesciu a xenofobia.

78 A respeito da “Intentona Comunista” e do comunismo na década de 1930 no Brasil, vide MOTTA (2002).

Para a consecução desta investigação, foram analisadas as 14.179 páginas dos *Diários do Poder Legislativo*, em que constam informações (atas, discursos, textos, debates etc.) das sessões realizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em 1936 (BRASIL, 1936), sendo a questão imigratória referenciada em 224 laudas dessa documentação, a qual envolveu a participação de 31 deputados federais e 18 senadores.

2.1 CUNHA MELO E A “CRUZADA” ANTI-NIPÔNICA

Em 13 de junho de 1936, durante a 36ª sessão ocorrida no Senado Federal, o senador Leopoldo Tavares da Cunha Melo, representante do estado do Amazonas, dizia: “Há, pelo mundo a fora, um verdadeiro estado de alarme contra a infiltração japonesa em todos os países” (BRASIL, 1936, p. 12.388). Naquele momento, os parlamentares se ocupavam de discutir uma questão que ainda se estenderia ao longo do ano, tanto no Senado, como na Câmara dos Deputados: a doação de terras a imigrantes japoneses⁷⁹.

Cunha Melo argumentava contra a efetivação de um contrato de opção de terras assinado em 11 de março de 1927, entre o Estado e os senhores *Gensaburo Yamanishi* e *Kiroku Awazu* e, por estes, transferido a *Tsykasa Uyetsuka*, numa extensão de um milhão de hectares de terras devolutas, cujas zonas foram delimitadas pelos concessionários e aprovadas, a 21 de novembro de 1930, por despacho do então Interventor Federal. A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas havia decidido, em 1935, com base no artigo nº 130 da recém promulgada Constituição de 16 de julho de 1934, que caberia ao Senado Federal decidir pela efetividade ou nulidade da referida concessão (BRASIL, 1934).

Após sustentar sua posição contrária à concessão pelo espectro jurídico, Cunha Melo afirma que “não temos nós brasileiros, por enquanto, motivos para qualquer hostilidade ao grande, ao admirável povo japonês”

79 Apelidada pejorativamente de “Perigo Amarelo”, a questão da imigração japonesa, conforme já citado, fez-se presente durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e, inclusive, resultou na apresentação da emenda nº 21-E por Miguel Couto, a qual pretendia proibir a imigração africana e permitir apenas a asiática na proporção de 5 por cento ao ano (BRASIL, 1933, p. 492-493).

(BRASIL, 1936, p. 12.388), mas que eles não nos seria útil, pois representava tipologia inassimilável, ou de difícil assimilação, tornando-se concorrentes do trabalhador nacional.

Citando, de 1890, um discurso do sociólogo sergipano Silvio Romero, a respeito da imigração e do futuro do povo brasileiro, Cunha Melo ultrapassa a fronteira da argumentação legal e adentra a antropológica. Romero criticava a limitação do incentivo imigratório ao Sul do país, defendendo que ele deveria estender-se às outras regiões seguindo critérios rígidos de controle, pelos quais permitissem adentrar o território nacional apenas aqueles considerados “assimiláveis”, o que não seria, de acordo com o senador, o caso japonês.

2.2 RENATO BARBOSA E XAVIER DE OLIVEIRA: EM NOME DA RAÇA

Na 43^a sessão da Câmara dos Deputados, em 26 de junho de 1936, com uma retórica recheada de metáforas e evocação patriótica, o médico e professor de patologia da Faculdade de Medicina de Porto Alegre, deputado Renato Rodrigues Barbosa, evocaria o “problema” imigratório (BRASIL, 1936, p. 12.989) e proferiria um discurso no qual buscava explicar a moderna concepção de “raça”. Para ele, o conceito de raça não poderia ser explicado de maneira simplista e somente a partir de elementos biológicos. Raça deveria estar também associada a conceitos históricos e psicológicos. Aparentemente, tal afirmação coadunava com os avanços alcançados pela antropologia do período, que, ainda de forma incipiente, caminhava para sistematização de um de seus ramos: a Antropologia Cultural. Diferentemente das premissas do “culturalismo” e até mesmo do conceito da “democracia racial”, Renato Barbosa subverte a ideia de historicizar as relações mantidas entre os povos a partir do fenômeno imigratório.

Renato Barbosa teve de se explicar posteriormente, pois o discurso do dia 26 resultou em fortes críticas feitas pela imprensa do Distrito Federal. Assim, no dia 2 de julho, durante os trabalhos da 51^a sessão da Câmara, pediu a palavra para “explicação pessoal” (BRASIL, 1936, p. 13.517).

O deputado do Partido Republicano Liberal (PRL) do Rio Grande do Sul manteve sua posição contrária à imigração desde o início: “Não

defendo a imigração de paiz algum. Ainda não entrei no fenômeno migratório e, si tivesse que assumir uma attitude de defesa, só poderia ella ser uma: defender o Brasil”. Renato Barbosa reiterou ainda suas afirmações de que antropologia, história e psicologia estão intimamente fundidas, quando se quer estudar, na sua expressão mais completa, o significado moderno do vocábulo “raça” (BRASIL, 1936, p. 13.517).

O deputado Antônio Xavier de Oliveira, psiquiatra cearense formado pela Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, em seu aparte, chamou a atenção para o caso da Alemanha nazista, que estaria orientando-se por uma espécie de “biopsicológica”, atingindo resultados promissores no que tange a defesa da raça nacional⁸⁰. Renato Barbosa, concordando entusiasmaticamente com tal afirmação, complementou-a, enfatizando que, no caso alemão, o país estaria à frente de seu tempo juridicamente, tendo conseguido estabelecer uma legislação moderna, estimulando a pesquisa em diferentes setores que experimentaram dados positivos da biologia moderna sobre os agrupamentos sanguíneos de toda a nação alemã⁸¹. Também citou como exemplo os Estados Unidos, que teriam em sua legislação imigratória o objetivo de salvaguardar a defesa da raça nacional. Tal fato nos permite compreender que alguns congressistas, principalmente os formados em medicina que exerceram seu mandato durante a 37ª Legislatura, conheciam e simpatizavam com a corrente do movimento eugênico identificada com o mendelismo e, também, com os pressupostos da eugenia negativa. Segundo o deputado Renato Barbosa,

Nós, quando importarmos reproductores para nossos rebanhos, queremos saber de que corrente sanguinea procedem taes animais, qual a resultante que vamos ter no enxerto racial, quando colocamos nos nossos planteis?! Sejamos, pois, coerentes, de vez que os planteis da nossas ethnias humanas não podem merecer menos do que as dos nossos rebanhos! (BRASIL, 1936, p. 13.517).

80 Antônio Xavier de Oliveira foi outro vigoroso defensor nos trabalhos na Constituinte da proibição da entrada de imigrantes japoneses e de todos os “grupos de cor”, especialmente negros, no Brasil.

81 A respeito da questão racial alemã, assim como do conceito de “psicologia racial” vide Pichot (2002) e Turda e Weindling (2007).

Desde o final da década de 1920, eugenistas brasileiros, como Renato Ferraz Kehl, já vinham propagando ideias e concepções que refletiam modelos e concepções mais extremos de eugenia defendidos por europeus e norte-americanos. Em seu mais polêmico livro, *Lições de Eugenia* (1929), Kehl havia tecido grandes elogios ao movimento eugenista alemão e defendido a eugenia como a ciência da “higiene da raça”⁸². Para ele, somente através da seleção racional de seres humanos, associada aos avanços alcançados pela biologia, seria possível proporcionar o aperfeiçoamento racial da humanidade, fato intrinsecamente relacionado com a imigração. Tal avanço, segundo Kehl, seria conquistado através de ações coordenadas pelo estado (ações biopolíticas), em prol do favorecimento de qualidades geneticamente “superiores” e do inter rompimento da entrada, na sociedade brasileira, de caracteres degenerativos e passíveis de transmissão hereditária (KEHL, 1929).

2.3 SEVERINO MARIZ E O JUDEU COMUNISTA

Engenheiro agrônomo e ruralista, representante do Partido Social Democrático (PSD) de Pernambuco, Severino Barbosa Mariz é mais um exemplo da maneira de como parte da elite brasileira enxergava a imigração, ele argumentou em um discurso realizado na 121^a sessão da Câmara dos Deputados, ocorrida no dia 25 de setembro de 1936.

Severino iniciou sua conferência em tom de vitória, parabenizando a decisão de nulidade do direito de concessão de terras a japoneses no Estado do Amazonas. Referia-se ao Parecer nº 66 da Comissão de Segurança Nacional, de 6 de julho de 1936 (BRASIL, 1936, p. 15.782-15.797). Para ele, o Brasil adentrava em uma nova fase do processo migratório, diferente daquela que ocorreu em décadas anteriores, em que correntes populacionais de diferentes nacionalidades se encaminhavam para o território

82 Refutando o lamarckismo, a ala mendeliana defensora dos princípios da hereditariedade dominava as discussões eugênicas na Alemanha. Tais pressupostos serviram para fundamentar a lei alemã de 24 de julho de 1933, de prevenção contra o aumento de gerações doentes e “psiquiatricamente anormais” (WEGNER e SOUZA, 2013, p. 276).

nacional. Agora, era diferente: a grande concentração de imigrantes que se dirigia ao país era de japoneses e israelitas⁸³.

Em tom de denúncia, apresentou aos parlamentares um contrato firmado entre um advogado de São Paulo e o Governo do Estado do Mato Grosso para introdução de dez mil judeus expulsos ou foragidos da Alemanha.

(...) Até 7 de agosto do corrente anno, noventa cartas de chamada de immigrants judeus de várias nacionalidades, destinados todos à fazenda Palmeiras, distante 12 leguas de Cuyabá e de propriedade do Sr. Heristal Salgado Guimarães. Não conheço a nacionalidade desse fazendeiro. Seu primeiro nome é muito suspeito para não denunciar sua origem israelita. Qualquer que seja, porém, a sua nacionalidade está nesse contracto um perigo indisfarçavel, reclamando providencias das autoridades brasileiras (BRASIL, 1936, p. 17.889).

Esse tipo de suspeita serviu de base para um discurso que enquadrava o judeu como alguém em estado “desviado”, estimulando inclusive meios populares. Tudo isso contribuiu para o estereótipo “demonizado” do israelita.

O judeu foi visto, nas décadas de 30 e 40, como pessoa desajustada, vulnerável e propensa ao desvio, sendo avaliada como fonte de perigos e incertezas. No seu país de origem, ele era classificado e tratado como uma sub-raça e, no Brasil, era perseguido como um refugiado ilegal e pernicioso. A veiculação de notícias na imprensa e a circulação de obras antissemitas contribuíram para aumentar ainda mais a reprovação social, estigmatizando-os como estranhos à ordem nacional. Esse processo de estigmatização deixou vestígios

83 Durante a era Vargas, além dos japoneses (perigo amarelo), judeus também foram tratados como indesejáveis (perigo semita). De acordo com Carneiro (2018, p. 120) “a sistemática negação de vistos ao judeu ainda no exterior e, posteriormente, a vigilância policial no Brasil, devem ser avaliadas como a formulação de uma resposta institucional à ameaça representada por aqueles que atentavam contra a estabilidade social, política e religiosa”.

no imaginário coletivo, que continua a se alimentar de um conjunto de mitos políticos (CARNEIRO, 2018, p. 120).

Apelando à história do povo judaico, Severino Mariz passa a levantar suspeitas com relação à capacidade do israelita exercer o papel de agricultor. Frisa que, desde a diáspora judaica na antiguidade, tal povo dedicou-se às atividades comerciais, financeiras e profissões liberais, nunca as de lavrador. Para ele, o Brasil se aventuraria em tentar o “milagre de reformar o espírito israelita, sedimentado através dos séculos de insulamento em que tem vivido e que representa a pedra angular da sua força” (BRASIL, 1936, p. 17.889).

Além disso, o “perigo comunista”, tão insuflado desde os levantes de 1935, é utilizado pelo deputado pernambucano, acusando os judeus de pactuarem com o movimento bolchevista internacional, como artífices de um complô para dominar o mundo.

Para mim, representa o mesmo nada mais, nada menos, que o propósito de disseminar pelo longínquo *hinter-land* brasileiro as células comunistas, encarregados de inocular o vírus revolucionário nas populações rurais brasileiras que, pelas dificuldades de comunicação e distância da orla litoreana, ainda se conservam imunes contra as idéias marxistas (BRASIL, 1936, p. 17.889).

Precisamos recordar que, na década de 1930, o discurso eugênico alemão ditava interpretações extremamente violentas contra as comunidades judaicas. Misturavam-se preceitos antropológicos, sociológicos e de senso comum que foram caracterizando tal etnia como a grande responsável pelos males que afetavam a sociedade – econômicos, políticos e, sobretudo, morais. Dentro da sistematização de uma “ciência da raça”, na qual fundia-se genética e cultura, o “perigo semita” se espalhava pelo globo sob o formato de ideologia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parte significativa da literatura da imigração no Brasil, cristalizou-se a tese de que os critérios raciais definiram, a partir de meados do século

XIX, a preferência pelo imigrante branco e europeu e, em contraponto, provocou a rejeição dos não brancos. Sendo assim, se constituiu uma espécie de “cálculo racial” na orientação das políticas imigratórias desde o Império, tanto com relação às áreas do Sul do país, à zona cafeeira paulista e às regiões Norte e Nordeste. Essa “ideia” objetivava, na prática, constituir um “tipo brasileiro” física e culturalmente superior àquele que até então “possuiria” diversos caracteres disgênicos. Esse viés de pensamento corroborava a ideia de fragilidade racial do país, patrocinando a ideia da necessidade de ações biopolíticas de proteção e melhoramento genético e cultural do povo brasileiro.

Foi a partir do estereótipo do “imigrante ideal” que o processo dialético tornou possível a visibilização, também, do “imigrante degenerado e indesejável”, demonstrado através de alguns exemplos (japoneses e judeus) neste trabalho. Fatos como os aqui verificados, se refletidos no tempo histórico da média e longa duração, permite-nos, em parte, explicar os casos atuais de xenofobia, amplificados e não mais velados nas e pelas redes sociais, assim como o crescimento, e até mesmo a tolerância, de casos de apologia ao nazismo, fato ratificado pelos discursos proferidos por personalidades do alto escalão da República.

A estigmatização de determinados grupos de indivíduos acabou por qualificá-los de forma negativa e, conseqüentemente, consolidou uma estrutura vil assentada em preceitos racistas e xenófobos.

Tanto o imigrante “desejável”, quanto o “indesejável”, pautaram a tomada de políticas públicas, conformando as ações do Estado brasileiro no sentido de decidir os caminhos da regeneração nacional em busca de uma suposta utopia civilizatória.

A questão imigratória é atemporal e latente. Exteriores ao caso brasileiro, na contemporaneidade existem diversos outros exemplos. Ao finalizar este texto, é inevitável ao cientista social refletir a respeito dos fatos que o circundam. Neste momento, uma crise humanitária vem ocorrendo na Ucrânia, país de dimensões continentais localizado no leste europeu, ocasionada pela Rússia, em um mosaico geopolítico de questões negligenciadas e mal resolvidas. Independentemente do lado do *front* em que se está, a consequência nefasta do ataque massivo, iniciado sob o comando do presidente russo Vladimir Putin no dia 24 de fevereiro de 2022, foi inserir

na ordem do cotidiano o deslocamento de milhões de homens, mulheres e crianças em busca de algo comum: a sobrevivência a uma guerra que tem exterminado vidas. Sendo assim, temos a obrigação de recordar que, no primeiro momento, aquele que foge é considerado, por aquele que lhe abriga, refugiado, mas que passado o processo de acomodação, se tornará imigrante. Aquele mesmo que, se não estiver cercado por medidas protetivas, poderá ter adentrado em outro conflito: a luta por direitos básicos e contra a xenofobia.

Sendo assim, devemos recordar que em momentos de graves crises – quando paradigmas se desorganizam – abrem-se as portas para o (re)aparecimento da intolerância, da repressão e da violência. Resta-nos saber se os valores do “outro” serão respeitados, ou se eles serão novamente fatores de segregação e exclusão. Esperamos que, desta vez, a história possa ser diferente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Annaes da Assembléa Nacional Constituinte**. Volume IV.

Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Dis-

ponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 12 de jun. 2022

BRASIL. **Diários do Poder Legislativo dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

CARNEIRO, M. L. T. Imigrantes indesejáveis. A ideologia do etiquetamento durante a Era Vargas. **Revista USP**, São Paulo, n. 119, p. 115-130, 2018.

CARONE, I.; BENTO, M. A. S. **Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2017.

CARREGA, A. D. As propagandas imigrantistas do Brasil no século XIX: o caso da Sociedade Central de Imigração. **Patrimônio e Memória**, v. 15 (2), p. 154-171, 2019.

- GIESBRECHT, D. F. Arthur Ramos: pioneirismo e militância antirracismo no Brasil (1926-1949). **Trabalhos de Antropologia e Etnologia**. v. 62, p. 139-153, 2022.
- GOBINEAU, A. de. **Essai sur l'inégalité des races humaines**. Paris: Librairie de Firmin Didot Frères, 1853.
- HOBBSAWN, E. J. **A era dos impérios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- KEHL, R. F. **Lições de Eugenia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1929.
- LEVI-MOREIRA, S. Ideologia e atuação da Liga Nacionalista de São Paulo (1917-1924). **Revista de História**, n. 116, p. 67-74, 1984.
- MAGNOLI, D. **Uma gota de sangue: história do pensamento racial**. São Paulo: Contexto, 2009.
- MATOS, P. F. de. **As “côres” do império: representações raciais no “império colonial português”**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006.
- MOTTA, R. P. S. A. “Intentona Comunista” ou a construção de uma legenda negra. **Tempo**, v. 13, p. 189-207, 2002.
- PICHOT, A. **A sociedade pura: de Darwin à Hitler**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.
- RANGEL, P. S. Apenas uma questão de cor? As teorias raciais do século XIX e XX. **Revista Simbiótica**, v. 2 (1), 2015.
- SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870-1930)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- SILVA, H. **1934: a Constituinte**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.
- STEPAN, N. **A hora da eugenia: raça, gênero e nação na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

TURDA, M.; WEINDLING, P. J. **“Blood and Homeland”**: **Eugenics and Racial Nationalism in Central and Southeast Europe, 1900–1940**. Budapest: Central European University Press, 2007.

VERZOLLA, B. L. P.; MOTA, A. Representações do discurso médico-eugênico sobre a descendência: a eugenia mendelista nas teses doutorais da Faculdade de Medicina e Cirurgia de São Paulo na década de 1920. **Saúde Soc.**, v. 26 (3), p. 612-625, 2017.

WEGNER, R.; SOUZA, V. S. de. Eugenia ‘negativa’, psiquiatria e catolicismo: embates em torno da esterilização eugênica no Brasil, **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v. 20 (1), p. 263-288, 2013.

UMA ANÁLISE DAS PORTARIAS DE RESTRIÇÃO DE ENTRADA NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19, SOB A ÓTICA DO DIREITO MIGRATÓRIO

*Joana Gastal*⁸⁴

INTRODUÇÃO

Durante a pandemia de Covid-19, diversos países tomaram medidas de restrição à entrada de pessoas em seus territórios, como modo de conter a disseminação do vírus. No Brasil, a possibilidade de restrição excepcional e temporária de entrada e saída de pessoas do país foi prevista pelo artigo 3º, inciso VI, da Lei n.º 13.979, de 2020. O parágrafo 4º desse mesmo artigo previu que «as pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei».

As previsões das restrições e a responsabilização pelo descumprimento das medidas foram definidas por sucessivas portarias do governo federal, que serão objeto de análise neste artigo.

84 Pós-graduada em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC-RS. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pelotas – UFPel.

Serão analisadas as principais portarias de restrição de entrada, especialmente as sanções nelas previstas, com o intuito de verificar se estão em conformidade com a lei, com a Constituição Federal e com tratados internacionais de direitos humanos. Além disso, serão analisadas as consequências dessas portarias para os direitos dos migrantes, e as reações da sociedade civil e dos órgãos de defesa dos direitos humanos.

É de extrema relevância, em um contexto de pandemia, que se analise os efeitos das medidas sanitárias adotadas em relação aos direitos de grupos vulneráveis. Esses grupos, a exemplo de migrantes e, especialmente, solicitantes de refúgio, acabam tendo sua situação de vulnerabilidade agravada em momentos de crise.

A metodologia será de abordagem qualitativa, utilizando-se o procedimento de análise da legislação e de atos normativos infralegais. De modo secundário, também será feita análise de entendimentos jurisprudenciais e da bibliografia existente sobre o assunto, embora escassa, em razão de as portarias serem relativamente recentes.

1. AS PORTARIAS DE RESTRIÇÃO DE ENTRADA NO PAÍS

Primeiro, far-se-á um breve histórico das principais portarias de restrição de entrada editadas durante a pandemia de covid-19. Após, serão analisadas as sanções previstas nas portarias, especialmente sob os aspectos da legalidade, constitucionalidade e convencionalidade. Por fim, serão examinadas as reações dos órgãos de defesa dos direitos humanos e organizações da sociedade civil às sanções criadas pelos atos normativos.

1.1 BREVE HISTÓRICO DAS PRINCIPAIS PORTARIAS

As primeiras portarias do governo federal sobre o tema foram editadas em março de 2020, e determinaram a restrição de entrada de estrangeiros provenientes de determinadas localidades. As Portarias Interministeriais n.º 120, de 17 de março de 2020, n.º 125, de 19 de março de 2020, n.º 132, de 22 de março de 2020, n.º 133, de 23 de março de 2020, e n.º 158, de 31 de março de 2020, restringiram a entrada de estrangeiros provenientes de determinados países, por motivos sanitários relacionados

aos riscos de contaminação e disseminação do covid-19, e por prazos curtos, de quinze a trinta dias, mas prorrogáveis, se necessário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — Anvisa.

As referidas Portarias n.ºs 120 e 158 restringiram exclusivamente a entrada de pessoas oriundas da Venezuela.

Ainda no mês de março, e durante o mês de abril de 2020, foram editadas portarias que restringiram a entrada de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por diferentes meios. A Portaria n.º 47, de 26 de março de 2020, restringiu a entrada por transporte aquaviário, a portaria n.º 152, de 27 de março de 2020, restringiu por via aérea, e a portaria n.º 204, de 29 de abril de 2020, restringiu por via terrestre.

A portaria n.º 255, de 22 de maio de 2020, consolidou previsões dos atos normativos anteriores, e determinou a restrição de entrada no país, pelo prazo de trinta dias, de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por qualquer dos meios referidos no parágrafo anterior.

As portarias editadas nos meses seguintes prorrogaram estas restrições, até que a Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS n.º 1, de 29 de julho de 2020 deixou de prever apenas a restrição de entrada por via aérea, mantendo as restrições de entrada por rodovias, outros meios terrestres ou transporte aquaviário.

E assim, sucessivamente, durante os meses seguintes, foram editadas outras portarias prorrogando as restrições previstas. Nenhuma delas, entretanto, retomou a restrição de entrada por via aérea, existente nas primeiras portarias.

Já nos primeiros meses do ano de 2021 começaram a ser editados atos normativos similares aos do ano anterior, que mantiveram as restrições de entrada de estrangeiros de qualquer nacionalidade por rodovias, outros meios terrestres e transporte aquaviário, a exemplo da portaria n.º 651, de 8 de janeiro de 2021.

Entretanto, a partir da portaria n.º 655, de 23 de junho de 2021, houve um abrandamento das restrições de entrada. O artigo 4º, inciso IV, previu que as restrições não impediriam o acolhimento e regularização migratória de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, reconhecida por ato do Presidente da República. Apesar do reconhecido

avanço dessa normativa, no que diz respeito ao acolhimento de migrantes, só se incluíam nessa previsão os venezuelanos e os residentes na Venezuela, país cuja crise humanitária foi reconhecida por Decreto do Presidente da República, no ano de 2018 (Decreto n.º 9.285). Ou seja, os migrantes em situação de vulnerabilidade provenientes de todas as outras localidades não foram beneficiados por esse dispositivo.

Após, a portaria n.º 658, de 5 de outubro de 2021, além do transporte aéreo, passou a permitir o transporte aquaviário, a partir do primeiro dia do mês de novembro.

Apenas no final do ano de 2021 foi publicada a portaria interministerial n.º 661, de 8 de dezembro de 2021, que passou a permitir o transporte terrestre, desde que o viajante apresentasse à autoridade migratória ou sanitária, quando solicitado, comprovante de vacinação ou documento comprobatório de realização de teste para rastreio da infecção por Covid-19, com resultado negativo.

Já no início de 2022, foi editada a portaria interministerial n.º 666, de 20 de janeiro de 2022, que passou a exigir o comprovante de vacinação para entrada terrestre no país, não mais bastando a apresentação de teste negativo. Foram estabelecidas algumas exceções, como os casos de pessoas não elegíveis para vacinação em razão da idade e as provenientes de países com baixa cobertura vacinal.

No tópico a seguir, far-se-á uma análise mais aprofundada das sanções previstas nas referidas portarias, a fim de aferir se estão de acordo com a lei, com a Constituição Federal e com tratados internacionais de direitos humanos.

1.2 ANÁLISE DAS PORTARIAS SOB OS ASPECTOS DA LEGALIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E CONVENCIONALIDADE

As portarias referidas no item anterior previram, como consequência para o descumprimento das medidas nelas previstas, as seguintes sanções: responsabilização civil, administrativa e penal; repatriação ou deportação imediata; e inabilitação de pedido de refúgio.

Como se verá a seguir, essas sanções não possuem amparo legal, razão pela qual as portarias ofendem o princípio da legalidade, que determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, nos termos do artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal.

A previsão de responsabilização penal dos migrantes que descumprirem as restrições de entrada no país viola o princípio da não criminalização da migração, um dos princípios que rege a política migratória brasileira, conforme previsão do artigo 3º, inciso III, da Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017).

Quanto à sanção de deportação, a Lei de Migração prevê essa medida para os que entram em território nacional sem estarem autorizados (artigo 109), mas a sanção só é aplicada caso o migrante não saia voluntariamente do território, ou não regularize a sua situação migratória no prazo de 60 dias. E esse prazo, segundo o artigo 50, § 6º, só pode ser reduzido caso a pessoa tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Ou seja, as portarias criaram penalidade, diversa e muito mais severa do que a prevista em lei. Ademais, violam o devido processo legal, ao preverem a consequência de retirada compulsória do território nacional, sem respeitar o direito ao contraditório e ampla defesa, bem como a possibilidade de recurso com efeito suspensivo, garantias asseguradas pelo artigo 51 da Lei de Migração.

A previsão de inabilitação do pedido de refúgio aos migrantes que entrarem no país durante a vigência das referidas portarias ofende ostensivamente a Lei do Refúgio (Lei n.º 9.474/97), que prevê, em seu artigo 8º, que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”.

Um dos pilares dessa lei é o princípio da proibição da devolução (ou *non-refoulement*), que “consiste na vedação da devolução do refugiado ou solicitante de refúgio para o Estado do qual tenha o fundado temor de ser alvo de perseguição odiosa” (RAMOS, 2022, p. 1212-1213). O artigo 7º, caput e § 1º, assim dispõe:

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado

a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Esse princípio é extraído da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, que prevê, em seu artigo 33 que:

Art. 33. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

Por meio da já referida Lei n.º 9.474/97, o Brasil adotou os mecanismos para implementar essa convenção internacional, e por meio do Decreto n.º 70.946, promulgou o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, assumindo, portanto, em âmbito internacional, o compromisso com a garantia dos direitos dos refugiados.

Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, esse dever de proteção ao solicitante de refúgio é obrigação *erga omnes* e vincula internacionalmente os Estados (RAMOS, 2022). Desse modo, a sanção de inabilitação de pedido de refúgio, além de violar lei interna, ofende as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil no que diz respeito à proteção dos refugiados e solicitantes de refúgio.

Como se não bastasse, as portarias também violam o princípio da prevalência dos direitos humanos, previsto no artigo 4º, inciso II da Constituição Federal. Esse princípio não apenas rege as relações do Brasil com a comunidade internacional, mas também ilumina a aplicação do direito interno, no sentido de uma interpretação conforme os direitos humanos e de abertura ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos (SARLET et al., 2018).

Por fim, as portarias incorrem em afronta ao princípio da isonomia. Algumas por preverem restrições de entrada apenas para pessoas oriundas da Venezuela, país cujo cenário de grave e generalizada violação de direitos humanos já foi reconhecido pelo governo federal. Outras, que representam a maioria das portarias editadas, por preverem diferenciação nas restrições, a depender do modo de entrada no país. O maior rigor no tratamento dispensado aos que entraram por via terrestre ou transporte aquaviário, meios utilizados normalmente por solicitantes de refúgio, não foi aplicado às pessoas que ingressaram no país por via aérea.

Como se verá no tópico a seguir, foi ajuizada ação civil pública visando a declaração de ilegalidade e inconstitucionalidade de algumas das portarias citadas. Um dos argumentos utilizados pela União, em manifestação preliminar nessa ação, foi o de que a Lei da Pandemia seria uma lei especial e posterior à Lei de Migração, e com o critério da especialidade seria resolvido o aparente conflito de normas, não havendo que se falar em ilegalidade.

Para RAMOS (2022), não deve ser aceita essa interpretação de que a Lei da Pandemia criaria um regime excepcional, que poderia ser contrário ao regime geral da migração e do refúgio. Esse comando deve ser interpretado em conjunto com os diplomas normativos de hierarquia superior, como a já citada Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

A hierarquia superior da referida Convenção se justifica por ser um tratado internacional que versa sobre direitos humanos e por ter sido incorporada antes da inserção do § 3º no artigo 5º da Constituição Federal, possuindo, portanto, hierarquia supralegal, e prevalecendo sobre todas as normas infraconstitucionais internas. Desse modo, a Lei da Pandemia, de hierarquia inferior, não poderia diminuir ou retirar as garantias previstas na Convenção, o que derruba o argumento utilizado pela União para defender a legalidade desse suposto regime excepcional.

Todos esses elementos permitem concluir que as portarias de restrição de entrada no país, editadas durante a pandemia, estão em descompasso com a ótica da Lei de Migração, voltada à proteção dos direitos e garantias dos migrantes, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Para RAMOS (2022, p. 1154), essa Lei resulta do reconhecimento de que “negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória, atuar com arbítrio e sem coerência, são condutas

que não reduzem o deslocamento de pessoas, mas apenas degradam as condições de vida do migrante”.

Em contradição com esse avanço legislativo, as portarias remetem à visão retrógrada adotada pelo antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815/80), de limitação de direitos dos migrantes, por supostamente constituírem uma ameaça aos interesses nacionais. O próprio termo “estrangeiro”, utilizado pelas portarias, em detrimento do termo “migrante”, utilizado pela lei, corrobora esse entendimento.

1.3. CONSEQUÊNCIAS E REAÇÕES

É evidente que as portarias não tiveram o condão de impedir a entrada de pessoas no país. O que ocorreu, portanto, foi a entrada de fluxos de migrantes que ficaram impedidos de regularizar sua situação migratória e de ter acesso a diversos serviços e oportunidades, como o ingresso no mercado formal de trabalho, o que contribuiu para agravar a sua situação de vulnerabilidade. E, ainda, fez com que se sujeitassem ao risco iminente de serem deportados sumariamente, o que, em muitos casos, colocaria em risco sua saúde e integridade física.

Desse modo, foram diversas as reações de órgãos de defesa dos direitos humanos e organizações da sociedade civil às ilegais sanções criadas pelas portarias.

Já à época da edição das primeiras portarias, houve a edição de nota técnica, elaborada por diversas organizações da sociedade civil, a exemplo da Cáritas Brasileira e da ONG Conectas. As organizações manifestaram preocupação com os termos da portaria n.º 120, que estabeleceu restrição discriminatória exclusivamente a pessoas oriundas da Venezuela, e da portaria n.º 125, que estendeu a restrição a pessoas oriundas de outros países fronteiriços com o Brasil. A nota requeria a imediata revogação das duas portarias ou, alternativamente, sua adequação aos princípios e normas de Direito Internacional.

Em maio de 2020, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que tem competência para expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos (artigo 4º, inciso IV da Lei 12.986/2014), por meio da Resolução n.º 19, recomendou que fosse

editada uma nova Portaria Interministerial que alterasse as portarias então vigentes, para suprimir as ilegais sanções previstas, assim como os artigos que previam tratamento discriminatório para nacionais da Venezuela.

A Resolução recomendava, ainda, que caso não houvesse a alteração das portarias, a Defensoria Pública da União atuasse para pleitear tutela coletiva, pelos meios cabíveis, fizesse a análise técnica de novas portarias que surgissem, para garantir os direitos dos migrantes em pontos de fronteira e o cumprimento do *non-refoulement*, e promovesse o monitoramento de casos de inadmissão e medidas compulsórias de saída em pontos de fronteira durante o período de validade das portarias.

Como referido no item 2.1., nesse período não houve a edição de portaria que revogasse as sanções previstas nas anteriores. Desse modo, em maio de 2020, a Defensoria Pública da União ajuizou ação civil pública (processo nº 5031124-06.2020.4.04.7100), com o objetivo de promover a defesa de migrantes e refugiados, diante das violações de direitos provocadas pela portaria vigente à época (nº 255, de 22 de maio de 2020), que, como citado na petição inicial, “contraria as normas constitucionais, os tratados de direitos humanos e a legislação sobre a matéria”. Foi enfatizado o tratamento discriminatório consistente em definir severas restrições aos migrantes oriundos da Venezuela, em evidente contradição com o reconhecimento feito anteriormente, pelo governo brasileiro, acerca da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no território venezuelano.

Foi requerida, na ação, a declaração incidental da inconstitucionalidade e da ilegalidade dos dispositivos que definiam as sanções em caso de descumprimento das restrições de entrada, e das previsões discriminatórias aos migrantes oriundos da Venezuela. Ainda, postulou-se que fosse determinado à União que se abstinhasse de editar novos atos normativos infralegais que previassem tratamento discriminatório a migrantes de qualquer origem ou nacionalidade, a criminalização do migrante, a deportação imediata e a inabilitação do refúgio, por serem categorias de sanção que exorbitam os limites do poder regulamentar, e violam direitos fundamentais dos migrantes.

Entretanto, a ação civil pública foi extinta sem resolução de mérito, pois a magistrada entendeu que não havia, na ação, a delimitação de rela-

ção jurídica concreta, mas apenas a pretensão de ver reconhecida a inconstitucionalidade e ilegalidade dos dispositivos da portaria, e essa discussão de direito em tese é incabível em sede de ação civil pública. A Defensoria Pública da União apelou, mas a sentença extintiva foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª região (TRF4).

Diante do insucesso da ação civil pública, não restou outra alternativa senão o ajuizamento de ações individuais para tutelar cada caso concreto. O entendimento do TRF4, na maioria dos casos, foi no sentido de reconhecer que as portarias estavam eivadas de ilegalidade, e de determinar que a União se abstivesse de aplicar as ilegais sanções, permitindo que fossem protocolados os pedidos de refúgio, mesmo sob a vigência das referidas portarias.

Entretanto, tendo em vista a existência de decisões judiciais divergentes em território nacional acerca da aplicação das portarias, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Recomendação nº 08, de 15 de setembro de 2021, recomendou aos órgãos do Poder Judiciário com competência para julgar questões que envolvem refúgio e migrações que avaliassem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tivesse por objeto o pedido de asilo no Brasil, sobretudo nas hipóteses que acarretassem deportação, devolução, expulsão ou repatriação ao país de origem ou a qualquer outro país. Foi recomendada também a avaliação das consequências jurídicas da restrição de ingresso à luz das garantias do devido processo legal, estabelecidas na Lei de Migração. E que, antes de decidir, fosse verificado o atendimento das diretrizes estabelecidas nos tratados internacionais de direitos humanos e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal existente sobre o tema.

Como se pode verificar, em razão dos esforços da sociedade civil e dos órgãos da justiça e de defesa dos direitos humanos, foi possível modificar a aplicação das portarias de restrição de entrada, e evitar, em muitos casos, a incidência das ilegais sanções. Entretanto, é lamentável que essa modificação tivesse de depender do ajuizamento de ações individuais para tutelar cada caso concreto, o que, além de aumentar consideravelmente o número de demandas judiciais, também impediu que muitos migrantes sem acesso à justiça conseguissem se regularizar.

Como já referido, a possibilidade de regularização das pessoas que ingressaram por via terrestre ocorreu apenas a partir do final do ano de

2021, quando se passou a permitir a entrada no país, com a apresentação de teste negativo ou comprovante de vacinação.

Apesar desse avanço, ainda remanescem muitas problemáticas, como migrantes sem acesso à vacinação e, portanto, sem possibilidade de se regularizar. Ademais, nas portarias que seguem sendo editadas, durante o ano de 2022, e definem os requisitos para entrada no país, permanecem inalteradas as previsões das sanções para os que descumprirem suas exigências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise das portarias, foi possível concluir que alguns dispositivos, em especial os que estabelecem sanções para o descumprimento das restrições de entrada, constituem violação à Lei de Migração, à Constituição Federal e, inclusive, à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951.

Os atos normativos editados durante a pandemia de Covid-19 estavam em total descompasso com a Lei de Migração, que é voltada à proteção dos direitos e garantias dos migrantes. Alinhavam-se à ótica retrógrada estampada no antigo Estatuto do Estrangeiro, preocupado excessivamente com a ideologia da segurança nacional e, sob esse pretexto, limitando os direitos fundamentais dos migrantes.

Demonstrou-se que, apesar dos esforços da sociedade civil e dos órgãos da justiça e de defesa dos direitos humanos, a impossibilidade de regularização migratória pela entrada irregular no país se manteve vigente por demasiado tempo.

O fato de estarem em situação migratória irregular impedia o acesso dessas pessoas a diversos serviços e oportunidades, como o ingresso no mercado formal de trabalho, o que agravou sua situação de vulnerabilidade. E, ainda, sujeitava-os ao risco de serem deportados sumariamente, o que, em muitos casos, colocaria em risco sua saúde e integridade física.

Essa ofensa aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro pode acarretar sua responsabilização em âmbito internacional, por grave violação de direitos humanos dos migrantes e, especialmente, solicitantes de refúgio.

Com a extinção, sem resolução de mérito, da ação civil pública que postulava o reconhecimento da ilegalidade e inconstitucionalidade dessas portarias, restou como única alternativa o ajuizamento de processos requerendo a regularização migratória em cada caso concreto. Essa solução, além de aumentar consideravelmente o número de demandas, abarrotando ainda mais o judiciário, acabou por impedir a regularização dos que não têm acesso à justiça.

Apesar da atual possibilidade de regularização migratória pela apresentação de comprovante de vacinação, ainda persistem alguns desafios a serem superados, como migrantes sem acesso às vacinas. E, como referido, as portarias que seguem sendo editadas durante o ano de 2022, para regular os requisitos de entrada no país, ainda preveem as ilegais sanções, sem que tenha havido qualquer alteração desse dispositivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. Decreto n.º 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga

o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 8 ago. 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm. Acesso em: 2 abr. 2022.

BRASIL. Decreto n.º 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece

a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 16 fev. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acesso em: 02 abr. 2022.

BRASIL. Lei n.º 12.986, de 2 de junho de 2014. Transforma o Conselho

de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis n.ºs 4.319, de 16

de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 27, p. 1, 7 fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei=-n13-979.-de6--de-fevereiro-de2020-242078735-#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20medidas%20para,respons%C3%A1vel%20pelo%20surto%20de%202019>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. **Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1, de 29 de julho de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**: seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 158,

n. 144-A, p. 1, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cc-pr/mjisp/minfra/ms-n-1-de-29-de-julho-de-2020-269235614>. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. Portaria Interministerial n.º 666, de 20 de janeiro de 2022. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei n.º 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 15, p. 2-4, 21 jan. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-666-de-20-de-janeiro-de-2022-375486913>. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. Portaria n.º 120, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 53, p. 1-2, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Portaria n.º 125, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União:** seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 158, n. 54-B, p. 1, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-125-de-19-de-marco-de-2020-248881224>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Portaria n.º 132, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País, por via terrestre, de estrangeiros provenientes da República Oriental do Uruguai, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União:** seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 158, n. 55-K, p. 1, 22 mar. 2020. Disponível em: <https://>

www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-132-de-22-de-marco-de-2020-249098650. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 133, de 23 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**: seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 158, n. 56-C, p. 1, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-133-de-23-de-marco-de-2020-249317436>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 152, de 27 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**: seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 158, n. 60-C, p. 1, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-152-de-27-de-marco-de-2020-250060288>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 158, de 31 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**: seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 158, n. 62-B, p. 1, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-158-de-31-de-marco-de-2020-250477893>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 204, de 29 de abril de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, por via terrestre, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**: seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 158, n. 81-B, p. 1, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-204-de-29-de-abril-de-2020-254499736>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 255, de 22 de maio de 2020.** Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União:** seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 158, n. 97-C, p. 1-2, 22 maio 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133>. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 47, de 26 de março de 2020.** Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros por transporte aquaviário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União:** seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 158, n. 59-A, p. 1, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-47-de-26-de-marco-de-2020-249861855>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 651, de 8 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União:** seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 159, n. 5-A, p. 1-2, 8 jan. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-651-de-8-de-janeiro-de-2021-298262949>. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 655, de 23 de junho de 2021.** Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 117, p. 2-3, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-655-de-23-de-junho-de-2021-327674155>. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 658, de 5 de outubro de 2021.** Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos

da Lei nº 13.979, de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1 - Extra, Brasília, DF, ano 159, n. 189-C, p. 1-2, 5 out. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-658-de-5-de-outubro-de-2021-350608125>. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 661, de 8 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 231, p. 3-5, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-661-de-8-de-dezembro-de-2021-366015007>. Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Terceira Turma). Agravo de instrumento nº 5036142-31.2021.4.04.0000. Relator: Rogério Favreto. Porto Alegre, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF426862766>. Acesso em: 05 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação n.º 108, de 15 de setembro de 2021**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário com competência para julgamento de questões que envolvem refúgio e migrações a observância de diretrizes estabelecidas nos tratados internacionais sobre direitos humanos, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19. Brasília, DF, 15 set. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18481720210921614a-28f12cf0e.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (Brasil). **Resolução n.º 19, de 06 de maio de 2020**. Recomenda a edição de nova Portaria Interministerial para alteração de dispositivos das Portarias Interministeriais nº 201/2020, 203/2020 e 204/2020. Brasília, DF, 6 maio 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/RESOLUON19DE06DEMAIODE2020.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2022.

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). 22 jul. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documenten>

tos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 31 jan. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** 9. ed. São Paulo, SP: SaraivaJur, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 7. ed. São Paulo, SP: Saraiva Educação, 2018.

SERVIÇO JESUÍTA A MIGRANTES E REFUGIADOS BRASIL, MISSÃO PAZ, CONECTAS DIREITOS HUMANOS, IMDH – INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS, CÁRITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO, CÁRITAS BRASILEIRA, CÁRITAS BRASILEIRA REGIONAL PARANÁ, FUNDACIÓN AVINA, CDHIC – CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE, FICAS, CAM – CENTRO DE ATENDIMENTO AO MIGRANTE (Brasil). **NOTA TÉCNICA DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE AS PORTARIAS Nº 120 E 125 (RESTRICÇÃO DE ENTRADA NO BRASIL).** 19 mar. 2020. Disponível em: <https://sjmrbrasil.org/sjmrbra-nota-tecnica/>. Acesso em: 3 abr. 2022.

ARTIGO - INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL

COMÉRCIO INTERNACIONAL E HUMANIZAÇÃO

*Romualdo Aparecido Callegari*⁸⁵

*Sandra Moraes de Brito Costa*⁸⁶

*Ursula Spisso Monteiro Britto*⁸⁷

INTRODUÇÃO

Os negócios internacionais ainda que relativamente bem estabelecidos em suas regras e práticas sempre se apresentam de forma significativamente protetiva.

85 Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP. Mestre em Direito pela Escola Paulista de Direito – EPD. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo – FDSBC. Pós-Graduado Especialista nas áreas de Finanças e Controladoria pela Fundação Getulio Vargas – FGV, Logística e Supply Chain pelo IBMEC INSPER, Direito Contratual pela Escola Paulista de Direito – EPD, MBA na área de Comércio Exterior e Negócios Internacionais pela Fundação Getulio Vargas – FGV e Ohio University – USA.

86 Doutoranda em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP. Mestre pela Universidade Mackenzie. Especialista em Direito Civil, Direito do Trabalho e Direito Administrativo pela Universidade Mackenzie. Professora de Direitos Humanos da ENIT. Auditora Fiscal do Trabalho do Ministério da Economia.

87 Doutoranda em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP. Mestre em Direito pelo Centro Universitário FIEO. Especialista em Processo Civil e Direito Civil, e em Direito Constitucional e Administrativo. Procuradora do Legislativo Municipal.

Não existem mais impedimentos geográficos, a internet e os avanços digitais em todos os seus segmentos atingiram um nível impressionante de sofisticação e de aplicabilidade que, efetivamente, definem conceitos e os impõem como meios fundamentais de realização de atividades, negociações e movimentos.

Negócios e transações comerciais internacionais são pensados e realizados a cada instante, sem cessar. Há um encadeamento de ações e de negociações ramificadas que de maneira muito saudável se autossustentam e, assim, geram demandas consideradas permanentes.

Esses negócios não apenas se mantêm, mas, ao mesmo tempo, buscam atualizações importantes para a sua sustentação futura, incluindo a geração de novas prospecções, investimentos e inovações. São iniciativas que nascem com muita força, especialmente no setor privado, sejam elas de forma singular, por meio de parcerias locais ou, ainda, em âmbito internacional.

Diante disso, o mundo parece não apresentar mais fronteiras para a realização de negócios. Ao menos, não deveria. No entanto, algumas barreiras ainda são levantadas por uma série de razões, este, aliás, um dos pontos centrais desse trabalho.

Transações internacionais em suas mais variadas derivações contemplam um leque de movimentos de bens, serviços, recursos, tecnologia, intangíveis intelectuais e intangíveis digitais, dentre outros tantos para atender às demandas das mais variadas ordens e, ao mesmo tempo, produzir efeitos humanitários positivamente importantes quando bem desempenhadas essas transações.

No entanto, efeitos sensivelmente negativos são produzidos quando os desempenhos alcançam ações muito tímidas, não trazem resultados ou sequer são dedicados esforços para a sua realização.

As relações de comércio têm essencialmente um foco econômico-financeiro de lucratividade, o que é legítimo, e ocupa um papel importante, um papel motor para o desenvolvimento dos negócios.

Em geral, as relações ainda que organizadas e praticadas sob regras e práticas internacionais há muito estabelecidas são complexas e nem sempre tão lineares, especialmente em negócios de grande envergadura e de longo prazo.

O comércio internacional, por sua vez, tem forte participação dos Estados em todo o mundo, considerando critérios internos de seu comércio exterior de ordem negocial, de planejamento, de feições legal e normativa, ou seja, embora o motor das operações seja gerado essencialmente, e na grande maioria das vezes, por particulares, o Estado necessariamente atua com atos de império que podem ser favoráveis e a imprimir força às transações ou restringi-las, tornando-as tímidas a ponto de não poderem participar do universo de negócios que tratam do comércio internacional.

Importante notar que as operações internacionais oferecem oportunidades únicas de percepção e ações efetivas para se promover a humanização. Essa sensação parece residir no ser humano, ao mesmo tempo que se imprime uma visão obtusa do negócio, afastando-o dessa natureza, tornando-a uma sensação tímida ou intimidada pelas próprias relações e por interesses considerados mais superlativos no contexto dos negócios.

Paradoxalmente, os negócios internacionais são realizados olhando-se para fora, mas esperando-se um resultado para dentro — essa tem sido a sua essência.

Destacam-se, nesse contexto, os relevantes trabalhos realizados pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pela Organização Mundial das Aduanas (OMA) que, incansavelmente, vêm buscando de forma absolutamente isenta promover igualdade entre as nações e reduzir barreiras diretas ou indiretas levantadas no caminho dos negócios e trocas internacionais com o objetivo de se alcançar maior facilitação para que as transações internacionais sejam realizadas com maior fluidez, por meio de um trânsito mais direto e sem travas.

Destacam-se ainda os nobres trabalhos das diplomacias internacionais dedicados, em sua maioria, a dissolver controvérsias e impedimentos instalados e que representam severos retrocessos e entraves para um progresso natural das relações humanas.

Nesse contexto, encontram-se patologias importantes que afetam diretamente os preceitos de humanização.

As nações, ainda que estejam representadas em número sensível na Organização das Nações Unidas (ONU), têm muito espaço para a implantação de ações muito mais efetivas no que se refere à humanização de forma global.

O recorte discutido nesse artigo procura tratar possíveis alinhamentos entre os Estados e os grupos empresariais de forma a sinalizar ou reforçar permeabilidades necessárias à obtenção, no sofisticado mundo dos negócios internacionais, das melhores performances das operações e, especialmente, das mais dedicadas cooperações ao crescimento das transações, dos países, de seus cidadãos e da humanização intrínseca a qualquer atividade.

1. PARTICIPAÇÃO NO COMÉRCIO GLOBAL

Participar do comércio global demanda empreendedorismo, produto de interesse internacional, conhecimento, planejamento, estrutura, capacidade de atendimento, permanente inovação, espírito de realização e coragem.

São muitas as tabulações para se ingressar no universo do comércio internacional e variadas para se manter como ator nesse imenso palco.

As negociações são invariavelmente muito severas e o elemento central é o retorno econômico-financeiro oferecido pela operação e, naturalmente, sua continuidade.

Os negócios nascem para serem “para sempre”, no entanto, para isso, é preciso muita dedicação e cuidados permanentes, especialmente em razão da volatilidade do mundo em seus mais diversos aspectos a imprimir incansável atenção na renovação de produtos, de processos, de metodologias e de negociações.

Esses ambientes são tão intensos que, naturalmente, embora existam casos isolados, não se percebem cuidados espontâneos afetos a questões sociais e de humanização decorrentes das transações.

Nesse sentido, os Estados, em âmbito global, devem, primeiramente, desenvolver essa consciência e, em seguida, como ação de fato, aplicar medidas que efetivamente tragam resultados visíveis à humanização, tema esse extremamente amplo.

Para o recorte deste artigo, enfatizamos as relações internacionais de comércio e trazemos à luz alguns cuidados que podem oferecer benefícios à dignidade humana a parecer distante nesse ambiente, mas que está muito próxima também dos resultados positivos gerados pelos movimentos das trocas internacionais, bastando promover esse propósito a objetivos a

serem atingidos e a planejá-lo, assim como ocorre com outros tantos de ordem técnica e comercial sempre presentes.

Esforços são necessários, visto que normalmente não há soluções simples para problemas complexos. Paradoxalmente, a humanização que deveria ser um tema preciosamente natural e central, tornou-se, muitas vezes, uma referência menor ou de pouca expressão de fato.

Como citamos, a OMC e a OMA — que desenvolvem esforços extenuantes no sentido de facilitar o comércio internacional, ainda que regrados em razão de sua própria preservação — por meio de normas tênues, sempre que possível, têm o objetivo de buscar fluidez, desenvolvimento e prospecção de novos mercados entre todas as nações.

O comércio internacional bem estabelecido traz benefícios mensuráveis diretos e indiretos de grande importância — além dos resultados financeiros diretos das operações propriamente ditas. Esses negócios geram novas empresas, ambientes produtivos de larga empregabilidade e uma capilaridade infinita de correlações que vão desde a prospecção de matérias-primas até a produção do bem ou serviço final de alta sofisticação. Todos esses movimentos, portanto, trazem enormes benefícios de ordem social e promovem a humanização também em suas mais variadas composições.

O cenário internacional apresenta a cada dia grandes incertezas e altas complexidades de diversas ordens, fazendo com que novos eventos, novas metodologias e inovações técnicas sejam trabalhadas para se manterem os negócios. Nesse contexto, todos esses avanços e direcionamentos inéditos provocados pelos movimentos globais podem levar também ao crescimento do número e da qualidade de profissionais que atuam nos seus diversos segmentos, visto que estamos diante de um processo de transformação digital sem precedentes.

Considerando a volatilidade global especialmente em suas ramificações comerciais e econômicas, essas dinâmicas são refletidas em indicadores considerados referência para a tomada de decisões.

São movimentos muito rápidos. Uma notícia pode deflagrar encaminhamentos severos e de grande impacto nos negócios produzindo efeitos sociais indesejados, de forma imediata.

Esse é o nível de responsabilidade que os atores internacionais do comércio têm em seus ombros e que demanda, portanto, apoio do Estado

para suportarem pressões internacionais de bolsas, tendências, altas, baixas, quebras, retomadas, enfim, para suportarem os movimentos do magnificamente grande mercado internacional.

Os governos precisam trabalhar de forma absolutamente harmônica com as empresas privadas de seu país para que em conjunto também possam participar, em harmonia, do grande universo internacional do comércio.

Os negócios internacionais tomam proporções complexas de redes empresariais e, sobre esse aspecto, o direito comercial se apresenta como um dos elementos a serem considerados no contexto das transações. É o que apontam Arnaldo Rizzardo Filho e Manoel Gustavo Neubarth Trindade:

O direito comercial tem como postulado básico a segurança jurídica. Quando um investidor pretende “arriscar” um empreendimento econômico, precisa entender as condições desse empreendimento, como existência de mão de obra qualificada, de fornecedores e de mercado no território, conjuntura econômico-social dos pretensos clientes e custos de várias transações que compõem o resultado projetado, sendo inúmeras as contingências e complexidades envolvidas. O direito integra essas condições porque sua operação congrega a estruturação de negócios por particulares e a resolução de conflitos pelo Estado (RIZZARDO FILHO; TRINDADE, 2015, p. 15).

Ao mesmo tempo, os diferentes governos precisam trabalhar em grande cooperação para tabular as demandas internacionais, em especial, daqueles menos favorecidos para que uma vida digna possa ser oferecida em todos os lugares do mundo. Mas essa cooperação é muito difícil. Temas adotados como mais superlativos são pautados nitidamente se sobrepondo a quaisquer outros de ordem humana — sempre de importância anunciada e presente por tratar-se de uma fundamentação inquestionável. Ao mesmo tempo, percebe-se facilmente tratar-se de uma fundamentação que não se sustenta e é derrubada ao primeiro fato real.

Rios de tinta já foram escritos sobre esse tema, mas, até o momento, ainda não se encontrou de fato uma ação efetiva que desse conta de se tratar a humanização como tema central.

Diante disso, uma política global e efetiva de desenvolvimento é necessária e urgente. Não, não estamos falando de uma coisa simples — são ações complexas, muito complexas para as quais a vontade se faz absolutamente necessária. Trata-se da vontade de humanizar as relações e, ao mesmo tempo, de manter as soberanias, mas com um olhar voltado para a humanização — aqui, não no sentido romântico ou de espiritualidade também tão importantes — mas, nesse primeiro momento, no sentido de um planejamento técnico, de metodologia apropriada e de ações efetivas.

O tema é uma emergência.

A tecnologia hoje encontrada em absolutamente tudo o que se faz tem provocado interesses insanos entre nações para o seu domínio no mais amplo espectro possível, porque tecnologia significa poder.

Ao mesmo tempo, no entanto, que a tecnologia impulsiona o mundo trazendo benefícios humanitários extremamente importantes, provoca também uma corrida global pelo seu domínio, o que pode representar um grande perigo.

A Organização Mundial do Comércio (OMC), em seu relatório anual *World Trade Report 2020 – Government policies to promote innovation in the digital world*, registra ao analisar a hiperconectividade global que

As políticas governamentais podem ter impactos positivos e negativos ou “transbordamentos” na economia global hiperconectada de hoje. Por um lado, os esforços nacionais para impulsionar a inovação e a tecnologia podem beneficiar a todos se aumentarem o estoque global de conhecimento e fornecerem aos países as ferramentas tecnológicas de que precisam para aumentar a produtividade, proteger o meio ambiente ou melhorar a saúde pública. Por outro lado, esses mesmos esforços nacionais podem ser prejudiciais se implicarem em políticas de empobrecimento do vizinho que distorcem a concorrência global ou transferem os custos econômicos e sociais para outros parceiros. Embora

uma corrida global pela liderança tecnológica possa impulsionar o progresso – já que a competição costuma ser um poderoso impulsor da inovação – ela também pode alimentar conflitos e atrasar o progresso se se transformar em uma luta global pelo domínio tecnológico (World Trade Organization (WTO) – World Trade Report) (tradução livre).

2.POTENCIALIZAÇÃO DOS NEGÓCIOS INTERNACIONAIS

A potencialização de negócios internacionais pode estar relacionada a iniciativas de diferentes ordens.

Nesse texto, trataremos do incremento das relações comerciais iniciando pela prospecção de novos clientes importadores, trabalho muito sensível e que demanda bastante organização.

Um dos caminhos para atingir esse objetivo é a participação em eventos cuja proposta esteja justamente dimensionada para a participação das empresas em ambientes apropriados para a apresentação dos seus produtos.

As Câmaras de Comércio também têm um papel relevante na organização e na aproximação de fabricantes exportadores, de um lado, e de importadores interessados em negociar a compra de produtos dessas empresas, de outro lado. Afinal, como não se faz comércio internacional sentado atrás de uma mesa, a interação é fundamental para que os produtos possam ser conhecidos e os exportadores e importadores tenham possibilidade de agendar negociações.

Notamos aqui um especial brilho na realização de negócios potenciais que certamente proporcionarão benefícios tanto ao vendedor quanto ao comprador, naturalmente, observando-se todos os cuidados relacionados a detalhes contratuais e normativos a serem examinados por especialistas.

As relações internacionais de comércio, conforme mencionamos, não se faz isoladamente — estamos falando de trocas internacionais, de movimentos que precisam ter a parceria dos Estados.

Nações mais bem posicionadas economicamente normalmente têm os holofotes voltados a elas, efeito esse que se transfere às empresas instaladas nesses Estados e que, normalmente, se apresentam de forma marcante, dando o “tom” das negociações.

Revela-se uma vez mais a importância da busca da humanização como um dos predicados de uma negociação — se nos projetarmos como um exercício a esses ambientes negociais, fica fácil percebermos que o tema humanização não se faz presente de forma natural. Os Estados precisam nortear as negociações nesse sentido, em hipótese alguma para interferir nos negócios propriamente ditos, mas para apresentar requisitos em cada comércio exterior que tenha o seu cumprimento requerido para, por exemplo, abrir possibilidades de participação com cuidados especiais a nações menos favorecidas, menos iguais na medida de suas desigualdades.

A inclusão de nações economicamente menos pronunciadas não traz somente a possibilidade de realização de negócios surpreendentemente importantes, mas para além disso, traz o atendimento de um viés social que, embora silencioso, é muito importante que seja considerado.

Essas nações precisam ser convidadas, precisam ser ajudadas, precisam ser tratadas efetivamente de forma diferente, e precisam de muito mais incentivos e menos barreiras.

Os chamados *Free Trade Agreements* (FTAs) representam acordos internacionais que oferecem benefícios bastante relevantes aos seus signatários e o estabelecimento desses acordos traz em sua matriz central o propósito do incremento às trocas entre os Estados-partes, da manutenção e da fortificação dos participantes que formam esses blocos.

A estruturação técnica de um FTA é extremamente complexa e, uma vez implementado o acordo, sua manutenção e administração são permanentes, considerando as regras e os critérios talhados para essa construção que contam com tabulações altamente sofisticadas.

Esses acordos internacionais de comércio desenvolvidos sob linhas e premissas econômicas muito sensíveis são, sem dúvida, importantes iniciativas para o aumento das operações, visto que ocorrem com grande intensidade e podem ser medidos com relativa facilidade.

A potencialização das operações, ao mesmo tempo, impulsiona toda a ramificação relacionada direta e indiretamente aos produtos negociados, oferecendo oportunidades variadas e nos mais diversos níveis de atuação. Para que o conceito de potencialização de negócios internacionais possa se ampliar cada vez mais e se projetar globalmente, carecemos de medidas

desenvolvidas também no plano global, visto que pensamento solitários não serão suficientes.

Trazendo um recorte para o contexto brasileiro, as autoridades brasileiras depositam expectativas importantes para um futuro próximo, conforme se vê da referência feita a artigo publicado sobre a relevância das interações efetivas nos mercados internacionais:

No que diz respeito à ampliação da rede de acordos comerciais do país, busca-se promover a abertura de mercados estrangeiros às exportações brasileiras e permitir um maior acesso dos agentes produtivos nacionais a insumos, novas tecnologias e processos produtivos mais modernos e competitivos, bem como possibilitar aos consumidores brasileiros um maior acesso a produtos mais baratos, mais variados e de maior qualidade. A maior abertura da economia brasileira ao comércio internacional promoverá, também, o aumento da concorrência no mercado doméstico, o que propiciará redução de custos e gerará estímulos à inovação, à produtividade e à competitividade (SISCOMEX – Acordos Comerciais).

Em semelhante aproximação, a Organização Mundial das Aduanas (OMA) considera, sobre os acordos regionais, que representam iniciativas de sublinhada importância e incentivo às nações participantes:

Abordagem Regional de Capacitação. O Secretariado da OMA tem dedicado grande atenção à melhoria da qualidade, relevância e disponibilidade de suas atividades de capacitação, o que levou ao desenvolvimento da Estratégia de Capacitação da OMA. Um aspecto central desta Estratégia envolve a abordagem “Regional”, cujo objetivo é promover a partilha entre os países vizinhos de ideias e ações para alcançar os mesmos objetivos regionais, nomeadamente, o crescimento económico e o desenvolvimento social (World Customs Organization (WCO) – Capacity Building Regional Approach) (tradução livre).

3. ABERTURAS *VERSUS* SOBERANIAS

Para um Estado estar disposto a negociar e a participar de acordos internacionais de comércio, é fundamental, primeiramente, esse Estado ter de fato produtos a oferecer, considerando que o elemento central de um acordo é a lista de itens que se pretende trocar.

Além dos produtos, as necessidades de cada Estado são diferentes, o que também se revela no momento das negociações, uma vez que as aceitações e as tolerâncias variam conforme essas necessidades — elas norteiam normalmente as convergências negociais e atuam decisivamente no desenho final do acordo. Entretanto, embora existam produtos e necessidades importantes entre os atores que participam da construção dos acordos, a questão da soberania sempre se faz presente e funciona como uma espécie de balizamento para as definições — uma espécie muitas vezes de limitador em relação ao que poderia se avançar em um determinado acordo.

Dessa forma, os acordos ocorrem em um ambiente paradoxalmente de desconfianças que embora não pronunciadas, estão lá presentes. Por isso, um elenco de normas, critérios e requisitos são adotados, inclusive com severas restrições por eventual descumprimento das partes.

Ao mesmo tempo em que se pretende uma ampla abertura, tem-se a soberania realizando um balizamento dessas negociações que, mesmo se apresentando de forma discreta, revela-se de forma muito firme e sem possibilidades de contorno.

O tema da soberania é complexo e, independentemente de uma definição majoritariamente aceita, depende muito do intérprete que invariavelmente, se o reitera, a confirmação e a defesa de sua soberania serão sempre reforçadas, ainda que por suas próprias razões, a despeito de definições outras que se queiram adotar.

Afinal, até onde se pode avançar em aberturas a amplas negociações comerciais sem se colocar em risco a soberania de uma nação?

Este é o ponto sobre o qual existem diferentes abordagens mas que, em geral, dentre as mais variadas discussões, um deles nos parece ser de entendimento comum: em acordos de comércio internacional entre nações de níveis econômicos muito diferentes, essa discussão indica maior

participação no contexto do acordo, afinal, uma grande preocupação é a de que as nações menos favorecidas se tornem ainda mais dependentes quando, por essência, o objetivo dos acordos deveria ser justamente o oposto.

Novamente, as nações menos favorecidas precisam de ajuda por meio de construções de alta complexidade, mas que precisam existir.

Assim, há movimentos em todo o mundo no sentido de se alcançar uma maior facilitação no comércio internacional — é um processo histórico resultado de observações e de movimentos internacionais de ordem política, econômica e social em todo o mundo, mas ainda de pouca expressão.

Importante notar que, com os mais reconhecidos méritos, não se trata neste ambiente de temas relacionados a ajudas humanitárias e doações mas, antes ainda, e até mesmo para que essas demandas sejam atenuadas em favor de vidas mais dignas, de maior abertura para negociações internacionais e de atendimento das severas normas, critérios e requisitos que podem caracterizar verdadeiras barreiras para uma conexão mais efetiva e vigorosa entre as nações.

Maior abertura não precisa ser temida com o risco de se entender menor soberania. Maior abertura representa, sim, uma postura de soberania estabelecida e de presença, uma postura de participação e, sobretudo, de cooperação internacional.

4. ALGUMAS BARREIRAS

Não podemos nos afastar do contexto técnico e muitas vezes frio das relações comerciais. Ainda que sempre com posturas amistosas e elegantes, os interesses individuais das empresas e dos Estados são nitidamente percebidos durante as negociações.

A destreza de uma negociação exerce um papel fundamental justamente de atenuar esses interesses que podem ser muito distintos, no entanto, para a boa performance dessas operações, será necessário alcançar uma linha de acordo que se apresente como de interesse comum.

A tecnologia das comunicações tem contribuído abundantemente para reduzir distâncias e aumentar cada vez mais a velocidade de prati-

camente tudo. Ainda assim, o idioma se revela uma barreira sutil entre as partes, considerando que uma comunicação fluida não tem preço quando se falam em ações comerciais.

No entanto, imaginemos que essas possíveis barreiras técnicas sejam completamente superadas, pois, essencialmente objetivas. Restarão, ainda, as barreiras subjetivas, quais sejam, aquelas levantadas durante as negociações comerciais e traduzidas normativamente de maneira a dificultar um fluxo mais natural e ágil das operações.

Assim, sempre que houver barreiras, alguma forma de ruído também se fará presente e, somados esses ruídos — ainda que ocorridos em pequenas frações — trazem um impacto direto na operação propriamente dita e indireto no aspecto social.

Os ritos alfandegários complexos podem ser considerados barreiras percebidas por exportadores e importadores relativas à liberação de uma carga para prosseguimento por parte das aduanas. Outras dificuldades encontram-se no cumprimento de normas, de critérios e de requisitos de origem definidos e positivados nos acordos internacionais — os acordos são firmados, mas a complexidade e os procedimentos impostos pelas regras são tão grandes que, para uma mercadoria ser enquadrada nessas regras, um longo caminho precisa ser percorrido, muitas vezes complexo, e a demandar elevados investimentos.

Estruturas para a preparação, por exemplo, de uma Declaração de Origem e de uma certificação de origem de acordos internacionais exigem um grau de detalhamento extremamente elevado e uma estrutura de *backoffice* interna às empresas que custam muito caro, pois, na maioria das vezes, precisam contar com parcerias externas de analistas especializados e de sistemas construídos sob algoritmos normativos que permitam o exame da “árvore do produto”. Isso significa abrir peça por peça e examinar item por item, de maneira que a tabulação final aponte sobre a possibilidade ou não de elegibilidade de um produto para se obter uma certificação de origem exigida para que o produto no exterior tenha sua alíquota de importação zerada ou reduzida, ou seja, para que o negócio de fato seja viável.

Alguns países também exigem que os documentos a eles remetidos decorrentes de uma exportação tenham, atualmente, suas firmas reco-

nhecidas, somados a certificações adicionais de Câmaras de Comércio e, mais ainda, visados pelos seus Consulados. Naturalmente, são regras que precisam ser cumpridas em razão da soberania do país importador, e que representam tempo e custo adicional. Muitos, portanto, consideram tratar-se de um tipo de barreira quando comparadas essas operações a outras implantadas para países diversos, muito mais fluidas e diretas, sem a exigência de ritos ou de burocracias excessivas, logo, muito mais lineares e, como consequência, mais rápidas – nesse caso, não há percepção de barreiras.

Não é de hoje que a necessidade e a importância das trocas internacionais são vitais a todas as nações – historicamente, a *Lex Mercatoria* reúne um grande elenco de práticas internacionais reconhecidas pelas suas aplicações e que buscam justamente alinhamentos sobre a matéria que, ao longo dos tempos, se apresenta sob diferentes espectros mas adotam como proa desses movimentos e trocas internacionais, a importância das relações humanas e dos expressivos avanços da tecnologia.

Conforme explica Valerio Mazzuoli de Oliveira,

As relações humanas, já há muito tempo, têm ultrapassado todas as fronteiras terrestres, espalhando-se pelos quatro cantos do planeta. Tal é o reflexo do caráter cosmopolita do homem, que necessita incessantemente manter relações e intercâmbios ao redor do globo, seja no plano social (familiar, cultural, científico, artístico etc.) ou do comércio (de que é exemplo a sedimentação dos usos e costumes comerciais internacionais, que se convencionou chamar *lex mercatoria*). De fato, não passa de qualquer observador a constância diária em que se realizam atos ou negócios jurídicos para *fora* de uma dada ordem doméstica, especialmente em razão dos avanços dos meios de transporte (com ênfase especial ao transporte aéreo) e das comunicações em geral (*v.g.* do rádio, da televisão, do telefone e, principalmente, da *Internet*) (MAZZUOLI, 2015, p. 19).

5. EMBARGOS INTERNACIONAIS

Embora com diferentes derivações, temos elementos muito pronunciados que demonstram de forma incontestável a grande dependência en-

tre as Nações e suas relações comerciais cada vez mais intensas e absolutamente necessárias.

Considerando esse cenário de tamanha e natural dependência, podemos tentar imaginar a dimensão das dificuldades daqueles países que, por alguma razão, não participam desse grande universo com comércio internacional em sua forma mais ampla.

Pois bem, existem casos concretos de viés político-econômico que alcançam nações inteiras e as colocam em relativo ou quase absoluto isolamento do restante do mundo das negociações – são os países que enfrentam os chamados embargos internacionais.

Quando todas as tentativas diplomáticas se esgotaram, não havendo, portanto, qualquer outra possibilidade de se continuar um diálogo para encontrar uma conexão possível, uma forma de cooperação e alinhamento que atenda a todas as partes conflitantes, resta o embargo como medida extrema – depois do embargo, a última e indesejada medida, a ser evitada a todo custo, são as intervenções armadas que depois de iniciadas, terão alcance e resultados imprevisíveis.

As derivações advindas de um embargo são muito difíceis de serem administradas e, sem exceção, o maior impacto recai sobre a população.

Para esses cenários, naturalmente, a humanização — que até pode ter sido considerada durante as negociações como um dos argumentos — neste estágio de aplicação de embargos praticamente não pode mais ser alcançada plenamente. A humanização neste estágio tem pouquíssima expressão, ou seja, é absolutamente rarefeita ou, na maioria das vezes, inexistente.

Hoje, com a globalização tão ramificada e suas conexões interfaceadas digitalmente, o que é muito positivo, as decisões e os “comandos” são distribuídos a todo o mundo e têm seus efeitos mapeados muito rapidamente — essa rastreabilidade funciona como um vetor de eficácia dos embargos aplicados e tem como objetivo central isolar o país embargado em todos os segmentos possíveis que, de alguma forma, estejam sob o domínio dos embargantes (empresas, produtos, serviços, tecnologia etc.). Evitar impasses dessa ordem, que possam levar a decisões convergentes à aplicação de embargos, seria o ideal, no entanto, os casos concretos revelam-se efetivamente sem qualquer perspectiva de ponderações que poderiam compor novas matrizes de solução.

Os interlocutores, ou seja, os responsáveis pela negociação nesses ambientes são extremamente hábeis, altamente técnicos e muito preparados em suas fundamentações e conceitos — são os diplomatas que, dentre tantos talentos e virtudes, trazem em suas bagagens também a perseverança. Por isso, para esses impasses resta a importante convicção de que esses interlocutores, com o seu cabedal da mais alta diplomacia, continuam firmes no propósito de prospectar ainda que nos casos mais difíceis e aparentemente insolúveis, alguma forma de trazer à mesa a cooperação e a retomada de negociações para a composição de acordos possíveis, ainda que condicionados na busca do encerramento de ações de embargos.

6. HUMANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A humanização, e aqui a tratamos com foco internacional das relações de comércio, transita por um universo muito diversificado de demandas e de ações necessariamente complementares.

Nesse sentido, e tendo em vista ser essencial considerar a humanização pelo seu próprio conceito como uma necessidade substantiva, sem fronteiras, todos, especialmente os hipovulneráveis, precisam de proteção, especiais cuidados e efetiva inclusão.

Entendimentos diferentes e controvérsias são observadas diariamente nos ambientes de negócio e, admitindo que quando falamos na esfera dos negócios internacionais estamos falando de culturas, filosofias, conceitos, religiões e fundamentos diferentes e muito peculiares a cada nação, é de grande importância que se possa contar com um ambiente comum para solucionar controvérsias independentemente de suas origens.

Nesse sentido, as nações precisam desenvolver um ambiente no qual possam transitar os temas controversos, uma atmosfera amplamente convencionalizada de forma a contemplar alinhamentos estabelecidos para que os ordenamentos jurídicos de cada Estado possam, em determinadas situações, acolher convenções que contemplem um tratamento harmonizado visando ao processamento de temas internacionais, independentemente do ordenamento jurídico dos Estados aos quais pertencem as partes litigantes.

Não nos referimos aqui a flexibilizações ou aberturas que exponham as soberanias de cada nação, mas, preservados todos os elementos de sobe-

rania, buscar uma harmonização possível, ainda que em momentos específicos, para a solução de controvérsias internacionais quando instauradas em seus casos concretos.

Já existem mecanismos estabelecidos nesse sentido tanto no que se refere à justiça togada quanto à justiça arbitral. No entanto, algumas barreiras ainda são geradas por interpretações de diferentes ordens e posições sempre motivadas por boas conversas sobre as teorias *monista* e *dualista* e, mais ainda, sobre as suas capilaridades, variações e ramificações.

Em seu texto, Adolfo Mamoru Nishiyama ensina:

A questão fundamental na relação entre os diversos ordenamentos jurídicos existentes é saber se o direito internacional se aplica diretamente no direito interno de um Estado ou não. A doutrina tradicional tem o ponto de vista das teorias monista e dualista e suas variantes (NISHIYAMA, 2019, p. 40).

Alexandre Sales Cabral Arlota, sobre os aspectos normativos a serem concebidos nas relações de comércio internacional, sublinha a importância de se considerar o direito comparado:

O entendimento de que a harmonização e o direito uniforme, mesmo que nivelem diferenças, podem, quando a incorporação do direito estrangeiro é artificial ou resultante de um transplante acrítico, redundar em novas distinções, denota a importância da análise comparativa. De fato, considerando-se que o Direito não se esgota na regra escrita e incluía cultura jurídica, indissociavelmente permeada pela norma, as condições sociais constituem-se como fundamento em que se assenta o conteúdo normativo, imprimindo coerência e evitando a inadequação do conceito reproduzido (ARLOTA, 2020, p. 39).

Nota-se a relevância das aproximações internacionais inclusive no que tange aos aspectos normativos, aproximações essas que representam alavancagens diretas nas relações internacionais e, por consequência positiva, o avanço e a abertura a novos negócios que trazem conexões inéditas e ampliam as matrizes em plano global, convergindo para resultados

importantíssimos de ordem social em incontáveis aspectos somados aos demais vetores que promovem a humanização.

CONCLUSÃO

Discorrer sobre o tema humanização requer fazer recortes dadas as suas dimensões, todas extremamente importantes e complementares entre si, tendo em vista as inúmeras conexões a serem firmadas.

Os escritos das mais variadas fontes sempre apontam para possibilidades de melhorias além, naturalmente, da manutenção daquilo que já foi feito. Os progressos alcançados merecem nossa admiração e devem ser adotados como nortes para novas ações, para agilizar projetos ainda em papel e aqueles já em curso, mas cujas aplicações ainda revelam muito tímida expressão.

O recorte desse trabalho trouxe alguns aspectos do comércio internacional e suas decorrências. Não se conhece no mundo uma nação que possa viver de maneira completamente isolada — mesmo aquelas que sofrem embargos internacionais. Essas, ainda que precariamente, e para o atendimento unicamente de necessidades primeiras do ser humano, recebem algum tipo de recurso.

Ainda hoje, salvo algumas próprias instituições concebidas com vocação, e que mantêm a humanização como elemento central — por isso, merecem nossa extremada admiração — ao tratarmos desse tema tão complexo, observamos a inexistência de iniciativas relevantes ou de composições que enfatizem aspectos humanitários como elementos centrais.

Por mais paradoxal que possa parecer, o ser humano, em grande número, olha essencialmente para si mesmo enquanto indivíduo, sem dar especial importância aos seus semelhantes com os quais direta ou indiretamente convive — nos parece que a humanização, com poucas exceções, tem uma expressão pouco pronunciada.

Nos negócios internacionais, essa percepção não é tão diferente e, por isso, os Estados precisam buscar maior harmonia em suas relações.

Respeito, amizade, simpatia, cooperação e solidariedade dentre outros substantivos deveriam ser observados de forma natural e cada um

deles com seu brilho próprio. No entanto, no mundo dos negócios, o interesse é o principal substantivo e todos os demais são dele decorrentes.

Como vimos, existem acordos internacionais e alguns encaminhamentos entre diferentes Estados que promovem convergências no caminho da humanização.

Ainda assim, no entanto, essas convergências são secundárias, trazem algum resultado, o que não se pode negar, mas, raramente, essas convergências e esses benefícios são tratados nos planejamentos como propósitos centrais dos negócios.

É muito claro que as transações internacionais precisam trazer resultados econômico-financeiros às empresas privadas que desenvolvem as negociações aos Estados aos quais essas empresas pertencem, mas o que sublinhamos aqui é a humanização ser também adotada como uma das essências das transações em seus planejamentos principais, e não apenas de forma secundária.

Não são aqui atribuições efêmeras sobre essa tão importante matéria, mas um alerta para que a humanização possa ser um aspecto principal sempre presente a todo instante nos negócios internacionais.

As relações internacionais e, em particular, de comércio internacional, trazem um universo muito profícuo ao tratamento da humanização. E dentro dele pontuamos a importância da participação no comércio global, a potencialização dos negócios internacionais, a relevância a novas aberturas, com todo o cuidado e respeito às soberanias, o esforço necessário para reduzir barreiras e embargos internacionais que possam permitir pelo menos que itens e ajudas humanitárias sejam consideradas possíveis.

Para encerrar estes escritos, pontuamos a humanização das relações internacionais na busca de uma harmonização convencional para que as empresas e as pessoas possam contar com o porto seguro da previsibilidade e da segurança jurídica mínima.

Diante disso, deixemos um apelo para termos sempre presentes a conscientização, a cooperação e a permanente construção de novos recursos e estruturas dos mais variados aspectos que sustentem este importante tema em todo o mundo. Afinal, a humanização não pode ficar pelo caminho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARLOTA, Alexandre S. Cabral. **O enquadramento dos contratos internacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- BASSO, Maristela. **Curso de direito internacional privado**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- FGV EESP. **Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos** – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT 1994). Disponível em: <https://ccgi.fgv.br/pt-br/node/145>. Acesso em: 20 maio 2022.
- INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC). **Commercial Contracts International Sale (Manufactured Goods)**. Disponível em: https://library.iccwbo.org/content/clp/BOOKS/BK_0052/clp-mc-811e.htm?AGENT=ICC_HQ. Acesso em: 20 maio 2022.
- LAZARI, Rafael de; ARAUJO, Luiz Alberto David; NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **Direitos humanos: a dignidade humana no século XXI**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.
- MARINHO, Mônica R.; NASSIF, André; CAMBOIM, Anna; SIÚVES, Humberto. FGV **Management** – Série Comércio Exterior e Negócios Internacionais – Regulação do comércio internacional. Rio de Janeiro: FGV, 2014.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito internacional privado**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Comércio Exterior Brasileiro** – Relatório Anual 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/productividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/boletins-de-comercio-exterior/arquivos/relatorio-servicos-2020.pdf>. Acesso em: 21 maio 2022.
- PANTOJA, Othon. **Direito internacional público**. Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/direito-internacional-publico>. Acesso em: 25 maio 2022.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RIZZARDO FILHO, Arnaldo; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. **Redes empresariais e a nova lex mercatória**. Rio de Janeiro: Tirant lo Blanch, 2019.

SISCOMEX – **Acordos comerciais**. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais>. Acesso em: 14 maio 2022.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION (WCO). **Capacity building regional approach**. Disponível em: http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/overview/cb_regional_approach.aspx. Acesso em: 16 maio 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **World trade report**. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr20_e/wtr20_e.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

ARTIGOS - ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O DISCURSO DOS DIREITOS HUMANOS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS DURANTE A DITADURA MILITAR BRASILEIRA

*Leonardo Luiz de Souza Rezio*⁸⁸

INTRODUÇÃO

“O Brasil está comprometido com o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos”, afirmou Jair Bolsonaro no discurso de abertura da 75ª Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2020. Conforme argumenta Foucault (2008), um discurso é permeado de significado político e os enunciados mudam de sentido a partir das posições ideológicas daqueles que os empregam.

O presente procura compreender como o discurso dos direitos humanos foi utilizado pela diplomacia brasileira durante os governos da ditadura militar, de 1964 a 1985. Para tanto, analisaremos os discursos proferidos nas Sessões Ordinárias da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), momento em que os países, por meio de seus Chefes de Delegações Diplomáticas ou mesmo Chefes de Estado ou

88 Doutorando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás (PPGIDH/UFG). Mestre em Direitos Humanos pelo PPGIDH/UFG. Graduado em Direito PUC/GO e em Comunicação Social – Publicidade e Propaganda pela UFG.

de Governo, apresentam à comunidade internacional suas posições sobre diversos temas.

A escolha do discurso diplomático se dá pois, no contexto das relações entre as nações, tal discurso articula a construção e a disputa de narrativas possibilitando perceber a identidade e a imagem pública que um país pretende passar num determinado momento histórico. Quando um chanceler ou presidente de uma nação vai à tribuna de uma organização internacional, ele está materializando a voz do país representado por ele (PIMENTEL e PANKE, 2020).

De acordo com os argumentos defendidos por Moyn (2010), apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos ter sido proclamada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, os direitos humanos, tal como os concebemos hoje, ganhou força apenas na década de 1970, quando movimentos sociais e ativistas transnacionais começaram a se organizar utilizando-os como linguagem. Nesse mesmo momento histórico, uma série de governos militares ditatoriais se desenvolvia e ganhava força em vários países da América Latina, dentre eles o Brasil.

A ideia de que os direitos humanos poderiam ser um caminho possível para um movimento de resistência a tais governos militares cresce a partir da união de ativistas transnacionais e da construção de uma rede de apoio criada pelos exilados das ditaduras em curso na América Latina, em especial os exilados do Brasil, da Argentina e do Chile (MOYN, 2010). Esses ativistas implantaram a linguagem dos direitos humanos com uma regularidade que foi crescendo ao longo da década de 1970, por se tratar de uma linguagem despolitizada em uma época em que a política parecia não apresentar soluções possíveis (KELLY, 2018).

Moyn (2010) destaca o ano de 1977 como o “verdadeiro ano dos direitos humanos”. Foi quando o então candidato à presidência dos Estados Unidos, Jimmy Carter, utiliza a linguagem dos direitos humanos no intuito de “moralizar a política”, bem como incorporá-la a uma nova política externa para o país. Nesse mesmo ano o Prêmio Nobel da Paz é concedido à Anistia Internacional, a primeira ONG a fornecer um novo modelo de mobilização e ativismo dos direitos humanos, transformando a noção de ativismo em algo que transcende a política.

A partir das memória discursiva trazidas por esse período sócio-histórico, uma época marcada por inúmeros fraturas ideológicas, o presente artigo pretende compreender como a linguagem dos direitos humanos foi usada pelos governos militares no Brasil, inclusive para defender conceitos distintos sobre os próprios direitos humanos durante o período de ditadura militar (1964–1985). Apreende-se das análises que as narrativas ideológicas que se afirmaram eram a de um país comprometido com o respeito aos direitos humanos e uma referência internacional no tema, em contradição com o que evidenciava a comunidade internacional, que apontava o governo militar brasileiro como violador de direitos fundamentais.

Para fins de análise, escolhemos como objeto a obra de Corrêa (2007), o qual fez uma organização de todos os discursos proferidos pelo Brasil em Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, de 1946 a 2006. A fim de uma melhor organização, seguiremos a sequência metodológica proposta por Pimentel e Panke (2020) para a análise de discursos diplomáticos em comunicação política, sendo, a escolha do corpus os discursos proferidos nas Sessões ordinárias da Assembleia Geral da ONU; o período de análise, os anos de 1964 a 1985, que corresponde ao período da ditadura militar brasileira; a fonte são os discursos dos Ministros das Relações Exteriores do Brasil e Presidente da República; a veiculação, são os discursos veiculados na íntegra, compilados e organizados na obra de Corrêa (2007); o local, foi a sede da Organização das Nações Unidas (ONU); o conteúdo e a argumentação é o que iremos discorrer a seguir.

1. O BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS: OS DISCURSOS PROFERIDOS NA ASSEMBLEIA GERAL DA ONU DURANTE A DITADURA MILITAR

A primeira utilização do tema dos direitos humanos nos discursos diplomáticos brasileiros ocorre já em 1948, ano da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A partir daí, e durante toda a década de 1950, observa-se que o Brasil procurou se colocar como um país sempre alinhado na defesa da Declaração, condenando países com governos totalitários como descumpridores dos chamados “direitos fundamentais do homem”.

Durante a década de 1960 outros temas que envolvem a temática dos direitos humanos podem ser percebidos nos discursos brasileiros, como a questão colonial e os direitos sociais e, em especial, a discriminação racial. Em seus discursos os ministros das relações exteriores eram contundentes em criar uma imagem de paraíso racial para o país, ressaltando o Brasil como um exemplo para as demais nações, e se colocando como vanguarda mundial em termos de luta contra a discriminação racial. Nota-se, também, a condenação de outras nações, como a África do Sul, pela sua política de Apartheid, Israel, pelos conflitos em relação à causa palestina e União Soviética, pelo regime totalitário, enquanto o Brasil era louvado por sua democracia racial, sempre sensível aos temas dos direitos humanos.

Após o golpe militar, o primeiro-Ministro das Relações Exteriores do Brasil a discursar na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas foi Vasco Leitão da Cunha, que fez os discursos de 1964 e 1965. Em seus discursos, Leitão da Cunha marca de forma contundente a adesão irrestrita do Brasil ao campo Ocidental, no contexto sócio-histórico da guerra fria, subordinando-se ideologicamente à liderança norte-americana. Em relação à temática dos direitos humanos, o discurso de Vasco Leitão da Cunha era de condenação a regimes totalitários, notadamente a União Soviética, entendendo-se o Brasil como um país democrático. Neste sentido, em seu discurso de 1964, destaca-se o seguinte enunciado:

Deseja que a dignidade do homem seja respeitada e garantida em todos os domínios. Queremos que as Nações Unidas contribuam para o respeito universal dos direitos fundamentais do homem, eliminando de uma vez por todas as discriminações raciais que envergonham ainda algumas áreas do mundo (CORRÊA, 2007, p. 195).

O tema da discriminação racial foi constantemente retomado nos discursos na Assembleia Geral da ONU no final dos anos 1960. Em 1966 o Ministro Juracy Magalhães apresenta o Brasil como o primeiro país a assinar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, sendo que, nas palavras do Ministro:

(...) na realidade, tal documento não seria tão necessário, uma vez que o Brasil é há muito tempo um exemplo proeminente, e eu diria até o primeiro, de uma verdadeira democracia racial, onde muitas raças vivem e trabalham juntas e se mesclam livremente, sem medo ou favores, sem ódio ou discriminação (CORRÊA, 2007, p. 221).

De 1967 a 1969, os discursos do Brasil na abertura da Assembleia Geral da ONU foram proferidos pelo Ministro José de Magalhães Pinto. Após a indicação do General Costa e Silva à Presidência da República, que revelava a decisão de se prolongar indefinidamente o processo iniciado em 1964, a ditadura militar evoluía num contexto autoritário e nacionalista. Em 1968, ano da implementação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), o qual legitimava diversas ações arbitrárias e violentas, em especial aos que fossem considerados subversivos, ou seja, os inimigos do regime militar, o discurso do Ministro Magalhães Pinto se limitava a fazer menções e elogios ao trabalho da ONU pela condução do tema dos direitos humanos. Mostrava-se preocupação apenas por sua violação pela comunidade internacional, como se aduz em seu enunciado: “o Governo de meu país observa, com preocupação, que continuam a ser violados os direitos humanos consagrados pelas Nações Unidas e pela comunidade internacional” (CORRÊA, 2007, p. 239).

Nota-se, pois, que os problemas internos brasileiros em relação às violações dos direitos humanos daqueles que se colocavam contra o regime militar sequer foram aventados. Mesmo após a implantação do AI-5 e da consolidação de um governo claramente autoritário, o discurso ideológico apresentado pelo Brasil na Assembleia Geral das Nações Unidas era o de um país que serviria de exemplo para outras nações. No discurso de 1969, por exemplo, mais uma vez mostra-se o Brasil como um paraíso racial, “um país que desconhece a desigualdade e o ódio entre as raças (...), na vanguarda da luta contra a discriminação” (CORRÊA, 2007, p. 250), em contraposição à política de discriminação racial que se concretizava no governo da África do Sul naquele momento.

Os discursos de 1970 a 1973, durante os anos do governo Médici, foram proferidos pelo Ministro Mário Gibson Barboza. Em seus discursos

so fica evidente o enaltecimento ao crescimento econômico brasileiro, procurando representar o Brasil como uma potência emergente, enquanto os temas sensíveis aos direitos humanos foram ignorados. Em vez disso, procurou-se utilizar essa linguagem apenas para se evidenciar a necessidade de medidas para se combater os métodos de luta armada, empregados para desequilibrar o regime militar no poder, e que eram apontados como movimentos terroristas, como fica evidente no discurso de 1970:

(...) grupos extremamente minoritários, que seguem orientação alheia ou a ela obedecem, tentam, em vão, pelo terrorismo, perturbar o progresso de seus povos. Ações irracionais, como o sequestro de aeronaves, assaltos e atentados à mão armada, aprisionamento de reféns inocentes, particularmente agentes diplomáticos, assassinatos bárbaros e covardes, são crimes que a opinião mundial repele e condena veementemente (CORRÊA, 2007, p. 258).

Esse discurso de combate à luta armada é repetido nos dois anos seguintes, em 1971 e 1972, evidenciando que o Brasil se encontrava dividido entre a ameaça da luta armada e os êxitos da política de crescimento econômico. Em 1973 com o golpe de estado no Chile, abrindo o ciclo militar de Pinochet, que ficou no poder até o final da década de 1980, os direitos humanos passaram a ser um tema inexistente no discurso brasileiro. Da mesma forma evitou-se a condenação de outros países pela violação de determinados direitos, como se fez no passado.

No governo Geisel é o Ministro Antônio Francisco Azeredo da Silveira quem assume os discursos na Assembleia Geral da ONU, de 1974 a 1978. Esse é um período marcado pela crise internacional do petróleo e por mudanças na política externa brasileira, notadamente quanto ao relacionamento bilateral com os Estados Unidos. Já no discurso de 1974 constata-se um retorno a temas que haviam sido suprimidos no período anterior, como as questões ligadas à descolonização das nações africanas, a condenação ao regime do Apartheid e a reclamação expressa para a desocupação de territórios palestinos ocupados por Israel. O discurso de 1975, por sua vez, é marcado pela ênfase socioeconômica, apontando os países industrializados como culpados pela crise no sistema econômico mundial.

A relevância socioeconômica perdura no discurso proferido em 1976, no qual se observa um alinhamento ideológico com os países do Terceiro Mundo pela eliminação das disparidades econômicas entre Norte e Sul global. Ademais, nesse mesmo ano ocorre, nos Estados Unidos, o processo eleitoral que culmina na eleição do presidente Jimmy Carter, do Partido Democrata, que desde a campanha propõe uma nova política norte-americana de direitos humanos, e se mostra pouco propenso ao diálogo com o governo brasileiro, visto como um governo militarista, antidemocrático e antidireitos humanos.

Em 1977 é enviado ao Congresso norte-americano relatório sobre a situação de violações de direitos humanos no Brasil e as críticas internacionais ao país aumentam. Neste mesmo ano o Ministro Azevedo da Silveira fez na Assembleia Geral da ONU o discurso mais enfático durante todo o período da ditadura militar em relação ao posicionamento brasileiro quanto à temática dos direitos humanos. Em seu discurso o Ministro defende que os problemas internos relacionados aos direitos humanos são de competência exclusiva de cada Estado e que, portanto, outros países ou mesmo órgãos internacionais não deveriam interferir.

(...) a solução das questões dos Direitos do Homem é da responsabilidade do Governo de cada país. Num mundo ainda e infelizmente marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída a condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional (CORRÊA, 2007, p. 347).

No enunciado acima, percebe-se, portanto, um recado ao governo norte-americano, apelando ao princípio da não-interferência em assuntos internos. Além disso, em seu discurso, aproveitou-se para acusar os países que faziam críticas às violações de direitos humanos pelo governo militar brasileiro, notadamente os Estados Unidos, afirmando que era a corrida armamentista e as desigualdades que, de fato, impediam a plena vigência dos direitos humanos em nível planetário.

A criação de condições propícias ao respeito generalizado pelos Direitos do Homem dependerá da melhoria substancial da segurança política e econômica, em nível internacional. Enquanto permanecer insofreada a carreira armamentista nuclear e enquanto não se der satisfação, no quadro das relações entre o Norte e o Sul, às justas pretensões dos países em desenvolvimento, faltarão requisitos básicos para que os Direitos do Homem, em sua acepção mais ampla e mais verdadeira, possam ser efetivamente respeitados em nível planetário (CORRÊA, 2007, p. 346).

Nota-se, portanto, que o discurso de 1977 enseja um importante posicionamento do governo militar brasileiro em relação às críticas internacionais de violações aos direitos humanos, em especial os casos de tortura e desaparecimento de presos políticos. A resposta do governo militar foi, sobretudo, a acusação a outros países pela corrida armamentista e a afirmação de que outros não deveriam interferir em problemas internos brasileiros. Em nenhum momento, houve um reconhecimento, nem tampouco uma resposta quanto a medidas para se condenar e evitar tais violações.

O ano de 1978, no final do governo Geisel, ficou marcado pela distensão “lenta, segura e gradual” e pela Lei de Anistia, que seria “ampla, geral e irrestrita” e também pela revogação do Ato Institucional n.º 5. No discurso de 1978, o último do Ministro Azeredo da Silveira na Assembleia Geral da ONU, prosseguem as críticas quanto ao desarmamento, mas não há menção direta em relação ao tema dos direitos humanos.

Em 1979 assume o presidente João Baptista Figueiredo e a instabilidade econômica, bem como o descontrole da inflação marcam as preocupações do governo brasileiro. Em seu primeiro discurso, o Ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro dispõe sobre a determinação do Brasil em promover o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Continua a identificação com os países do Terceiro Mundo e volta-se a falar em direitos humanos como compromisso assumido pelo Brasil, ainda com acusações a outros países pela falta de progresso em relação ao desarmamento.

A mudança política nos Estados Unidos, com o fim do governo Carter e a eleição de Ronald Reagan, do Partido Republicano, em 1980, fez

com que as críticas internacionais ao Brasil quanto às violações de direitos humanos se atenuassem. Tanto em 1980, quanto em 1981 a temática dos discursos do Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro é de responsabilização aos países ricos pela crise econômica mundial, e volta-se a condenar outros países pelas violações de direitos humanos, como a África do Sul e Israel, conforme era frequente na década de 1960. A formação discursiva posta era a de que violações de direitos humanos eram problemas que ocorriam em outros países. O Brasil, por outro lado, respeitava os direitos humanos e as liberdades fundamentais, sem distinção de raça, língua e religião, como se constata do enunciado presente no discurso de 1981:

O Brasil dedicará os melhores esforços à manutenção da paz e da segurança internacionais, à cooperação para o desenvolvimento, à promoção do respeito aos direitos da pessoa humana e às liberdades fundamentais, sem distinção de raça, língua ou religião, conforme determina a Carta de nossa Organização (CORRÊA, 2007, p. 376).

Em 1982 o presidente João Baptista Figueiredo foi o primeiro Chefe de Estado brasileiro a fazer o discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU. Na ocasião, afirmou que “o Brasil deseja realizar suas aspirações nacionais com pleno respeito à liberdade, à democracia e aos direitos da pessoa humana” (CORRÊA, 2007, p. 408). Infere-se deste enunciado que, para o Presidente, o fato de ainda estarmos vivendo um período de ditadura militar e de não haver eleições diretas não era o suficiente para se afirmar que o Brasil não fosse uma democracia ou de aqui não se respeitassem os direitos humanos.

O final do governo de João Baptista Figueiredo ficou marcado pela crise econômica e política, com as manifestações e comícios em prol das Diretas Já. O ministro Ramiro Saraiva Guerreiro volta a fazer os discursos na Assembleia Geral da ONU em 1983 e 1984. Mais uma vez é assinalado o alinhamento no Brasil com os países do Terceiro Mundo, a necessidade de se ampliar os diálogos entre Norte e Sul global e a expectativa de desenvolvimento. Nota-se que os direitos humanos não eram mais prioridade nos discursos.

Somente em 1985, com a redemocratização, teve início um novo curso para a diplomacia brasileira, em especial para os direitos humanos. Neste ano, o Brasil aderiu ao Pacto de Direitos Humanos das Nações Unidas e à Convenção contra a Tortura. Na fala do presidente José Sarney, o primeiro presidente civil em 20 anos, embora ainda não eleito de forma direta, infere-se o que direitos humanos e democracia andam lado a lado na prática e no discurso.

CONCLUSÕES

Conforme já relatado, o discurso diplomático é usado para representar a identidade e a imagem pública que o país pretende passar perante a comunidade internacional. A partir dos discursos proferidos na Assembleia Geral da ONU entre os anos de 1964 a 1985, podemos perceber que o período da ditadura militar brasileira não foi homogêneo, os discursos se alternam, a partir do momento em que os contextos sóciohistóricos e ideológicos também se alternaram. Numa conjuntura geral, as condições econômicas, políticas e sociais que marcaram esse longo período de 20 anos foi a de uma Guerra Fria, no contexto internacional, entre os Estados Unidos e a União Soviética, e seus respectivos blocos de influência, e um importante engajamento dos países do Terceiro Mundo. No âmbito interno, houve uma sucessão de governos militaristas, autoritários, focados no crescimento econômico do país e na imagem de um “Brasil grande”, constantemente ameaçados por oposições e lutas armadas, em que as denúncias de prisões ilegais e desaparecimentos políticos teimavam em prejudicar a imagem desse país “comprometido com os direitos humanos”.

É possível perceber de forma constante nos discursos a necessidade de se afirmar um país “democrático”, em que os problemas de violações de direitos humanos eram somente de nações autoritárias, notadamente às do bloco socialista, ou de países segregacionistas, como a África do Sul e sua política de Apartheid. Numa ditadura militar, ironicamente, o Brasil não era nem autoritário, nem segregacionista, é o que se apreende dos discursos analisados.

Tais discursos nos revelam as narrativas ideológicas que deram significado às ações políticas daquele período. Os governos da época usavam es-

sas narrativas para construírem a sua própria verdade dos fatos. Percebe-se, dessa forma, a tentativa de se utilizar a linguagem dos direitos humanos para defender seus próprios conceitos ideológicos sobre esse tema, como a utilização dessa linguagem para denunciar, em âmbito internacional, os métodos de luta armada empregados por militantes de esquerda que pretendiam desequilibrar o regime militar no poder. Apontados sempre como movimentos terroristas e, portanto, os reais violadores dos direitos humanos, como fica evidente no discurso de 1970, do Ministro Mário Gibson Barboza. Dessa formação discursiva apreende-se, portanto, o significado que “nós”, o governo brasileiro, estamos comprometidos com o respeito aos direitos humanos, enquanto “eles”, os ativistas de esquerda, ou qualquer outro tipo de oposição violenta, os ameaçavam.

“No campo humanitário e dos direitos humanos, o Brasil vem sendo referência internacional”, essa frase também foi dita por Jair Bolsonaro em seu discurso na Assembleia Geral da ONU, em 2020. O Brasil como exemplo para as demais nações, no que se refere à proteção dos direitos humanos, é um enunciado que se mostrou bastante frequente durante a ditadura militar. Como afirmou o Ministro Juracy Magalhães, em 1966, o Brasil era “uma verdadeira democracia racial, um exemplo a ser seguido”. Esse discurso ideológico apresentando o Brasil como um país em que o racismo não se faz presente se perpetua ainda hoje na memória discursiva do país.

Quando, enfim, apontado pela comunidade internacional como um violador de direitos humanos, e cobrado por providências, a resposta do Ministro Antonio Francisco Azeredo da Silveira, em seu enfático discurso de 1977, foi a negação e a acusação de outras nações. Era a corrida armamentista e as desigualdades que impediam a plena vigência dos direitos humanos e as potências que acusavam o Brasil eram as que, de fato, violavam tais direitos. A ideologia de negação se encontra novamente presente: “eles” são os culpados, “nós” somos a “referência internacional”.

Após o fim da ditadura militar e a redemocratização do país a promoção e a proteção aos direitos humanos no Brasil se afirmaram de forma categórica. Todavia, há sempre o risco de um retorno à condição negacionista e autoritária que marcou o período da ditadura militar, com a linguagem dos direitos humanos sendo utilizada para justificar atitudes não

necessariamente condizentes com o seu sentido utópico. Afinal, conforme Jair Bolsonaro encerra o seu discurso na Assembleia Geral da ONU, em 2020, após mais de quarenta anos do fim da ditadura militar, a afirmação inabalável que se perpetua é que o Brasil continua sendo “um país cristão e conservador e tem na família sua base”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Presidente (2018–2022): Jair Bolsonaro. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Nova York, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-75a-assembleia-geral-da-organizacao-das-nacoes-unidas-onu>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946–2006**. Brasília: FUNAG, 2007.
- FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. 7ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- KELLY, Patrick William. **Magic words: the advent of transnational human rights activism in Latin America’s Southern Cone in the long 1970s**. *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*, 88–106, 2014.
- MOYN, Samuel. **The last utopia**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.
- PIMENTEL, Pedro Chapaval; PANKE, Luciana. Discursos diplomáticos: objeto de pesquisa da Comunicação Política? 1. **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v. 43, n. 2, p. 53–71, 2020.

A ATUAÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES NA AMÉRICA LATINA

*Luísa Monteiro de Araújo*⁸⁹

INTRODUÇÃO

O reconhecimento dos direitos humanos das mulheres é um fenômeno recente na história: o primeiro tratado internacional relativo a direitos das mulheres não tem nem um século de existência.

Contudo, são inegáveis as evoluções presentes no ordenamento jurídico internacional no sentido de reconhecer os direitos humanos das mulheres e lhes garantir especial proteção, com base na vulnerabilidade das mulheres diante das estruturas sociais.

Com efeito, o objetivo deste trabalho é exatamente estudar os mecanismos de defesa dos direitos humanos das mulheres no cenário internacional, partindo inicialmente da análise dos direitos humanos no plano internacional, e dos sistemas de proteção, com foco no sistema regional Americano: o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos.

89 Bacharel em Direito - ESMAC.

Partindo da hipótese da vulnerabilidade das mulheres nas Américas e da violação dos direitos humanos das mulheres que a discriminação de gênero representa, pretende-se compreender de que forma o Sistema Interamericano, através da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos humanos, atua na proteção das mulheres.

Para tal, serão analisados dois casos de especial repercussão no plano internacional, quais seja, o caso *Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*, e o caso *González e outras s México*, dois casos que elucidam a violação de direitos essenciais das mulheres.

O que se pretende com a análise da atuação do Sistema Interamericano é chegar a uma conclusão sobre a efetividade deste sistema como garantidor de direitos das mulheres, através da análise dos resultados obtidos por cada país após a intervenção dos referidos órgãos.

1. VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA AMÉRICA LATINA

A violência de gênero é uma realidade no mundo, e nas Américas não é diferente. Estudos da Comissão Interamericana da Mulher que demonstraram esta forma de violência deram origem à Convenção de Belém do Pará, considerada o primeiro tratado sobre violência contra a mulher do mundo.

Desde sua criação, em 1994, a Convenção de Belém do Pará serviu de base para diversas decisões da Comissão e da Corte Interamericana dos Direitos Humanos, das quais duas se destacam por sua importância e significância no tangente à proteção dos direitos das mulheres nas Américas.

1.1 CASO GONZÁLEZ E OUTRAS (“CAMPO ALGODOEIRO”) VS. MÉXICO

O primeiro caso é o caso *González e Outras (“Campo Algodoeiro”) Vs. México*. O caso se refere ao desaparecimento de três jovens, duas das quais menores de idade, em Ciudad Juárez, no estado de Chihuahua, México, no ano de 2001. As vítimas se tratavam de Claudia Ivette Gonzáles, à época com 20 anos, Laura Berenice Ramos, de 17 anos, e Esmeralda Her-

raera Montreal, de 15 anos, todas desaparecidas entre os meses de setembro e outubro de 2001.

Os corpos das vítimas foram encontrados no mês de novembro de 2001, em um campo de algodão (daí o nome do caso), juntamente com os corpos de outras cinco vítimas. O estado dos corpos, quando encontrados, é descrito na sentença do caso como possuindo hematomas, sinais de estrangulamento e de grave violência sexual. Algumas das vítimas tiveram partes do corpo, como os mamilos, mutilados.

De acordo com Camacho (2011), cada uma das vítimas desapareceu de um lugar diferente, mas todas tinham em comum o fato de terem desaparecido em um mesmo curto período e de serem mulheres jovens e de baixa renda.

Esses casos, contudo, não são casos isolados em Chihuahua, nem tampouco no México. O contexto econômico da região, fomentado pela implantação da área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), propiciou a abertura de diversas indústrias no México, chamadas *maquiladoras*. A presença desta indústria, aliada às atividades do narcotráfico e as desigualdades sociais na região propiciam um cenário de violência, em especial contra as mulheres, denotando um histórico de violência contra as mulheres na região.

Contudo, no que pese o grande número de homicídios em Chihuahua, este foi o primeiro caso do México a chegar até à Corte IDH, por violações ao artigo 7º da Convenção de Belém do Pará.

Os motivos da denúncia são muitos, mas se iniciam do desaparecimento das jovens: As famílias das vítimas realizaram a denúncia dentro das primeiras 72 horas após o desaparecimento, contudo, as autoridades policiais mantiveram-se inertes sob a justificativa do comportamento sexual das vítimas, alegando que teriam fugido com amantes (LATINI, 2019).

A partir da descoberta dos corpos das vítimas, era de se esperar que as autoridades mexicanas tomassem as devidas providências. Contudo, não foi o que ocorreu: durante as investigações da Corte, foram identificadas inúmeras irregularidades.

Os peritos forenses que fizeram a inspeção quando os corpos foram encontrados não vasculharam a área do campo de algodão em

busca de outras provas, restringindo-se apenas à pequena parte do terreno onde os corpos estavam. Além disso, as provas encontradas não foram devidamente marcadas e identificadas, e muitas se perderam. Dentre as que foram mantidas, muitas não foram analisadas após serem colhidas. A cena do crime foi contaminada pelo excesso de policiais sem treinamento forense passando pela área. Fotografias não foram tiradas da cena do crime. (LIXINSKI, 2011, p. 06).

Segundo o mesmo autor, houve ainda a fabricação de acusados, que afirmaram ter admitido os crimes sob tortura. Seus advogados foram assassinados, e suas famílias ameaçadas, tendo um dos acusados falecido na prisão enquanto aguardava julgamento. Acusações de irregularidades cometidas por funcionários públicos e corrupção, assim como falta de acesso das famílias das vítimas, foram mencionados.

Após constantes ameaças das autoridades de Ciudad Juarez, as mães das três vítimas Cláudia, Esmeralda e Laura levaram, em março de 2002, seus casos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pedindo que o México fosse responsabilizado pela falta de proteção às vítimas, a falta de prevenção dos crimes, e a falta da devida diligência (LIXINSKI, 2011).

Aqui é necessário compreender o processo da Comissão. Em casos que não seja obtida a conciliação, a Comissão expedirá um relatório, informando se houve ou não violação de direitos humanos. Será então concedido um prazo de três meses para que o Estado–parte acusado da violação apresente uma solução ou leve o caso à CorteIDH. Passado o prazo, caberá à Comissão decidir se leva o prazo à Corte, ou se ela mesma irá decidir sobre o caso, nos termos dos artigos 50 e 51 da CADH (GARCIA & LAZARI, 2014).

No presente caso, foram analisados a admissibilidade e o mérito da questão, e a Comissão considerou insuficientes as medidas adotadas pelo México no caso em questão, decidindo por enviar os casos, únicos em um só, à Corte. Tal insatisfação se deu pois o México reconheceu apenas sua responsabilidade parcial, entrando em controvérsia com a Comissão.

Isto ocorreu pois o México dividiu as investigações em dois períodos: 2001 a 2003, e uma segunda etapa entre 2004 e 2009, e o Estado somente

reconheceu sua responsabilidade durante a primeira fase, alegando que houve correção das irregularidades na segunda fase.

Outra alegação foi de que não poderia ser responsabilizado pelas violações ao direito à vida, à integridade pessoal, à dignidade e à liberdade das vítimas, posto que não foi praticado por nenhum agente do Estado (CORTEIDH, 2011, p. 7, par. 20).

A sentença foi prolatada em 16 de novembro de 2009, e trouxe várias inovações e avanços na proteção dos direitos das mulheres. A primeira delas, foi o reconhecimento do crime motivado por gênero, sendo a primeira vez que um tribunal internacional reconhece o termo “feminicídio”.

Outra inovação foi o reconhecimento da competência contenciosa da corte para julgar violações ao artigo 7º da Convenção de Belém do Pará:

[...] a Corte, ao interpretar a Convenção de Belém do Pará à luz dos seus objetivos (isto é, erradicar a violência contra a mulher), bem como valendo-se da ferramenta de interpretação pro homine (ou seja, interpretar a Convenção da forma mais protetiva dos direitos humanos), entendeu que tinha, sim, competência para analisar violações da Convenção de Belém do Pará (LIXINSKI, 2011, p. 08-09).

Contudo, a Corte somente reconheceu sua competência em relação ao artigo 7º, e acatou o pedido do Estado para declarar sua incompetência contenciosa no que diz respeito aos artigos 8º e 9º da Convenção.

Pois bem. Derradeiramente, o México foi responsabilizado por violar diversos artigos da CADH, especificamente os artigos 1º, 4º, 5º, 7º, 8º, 19 e 25, que tratam da obrigação de não discriminar, direito a vida, direito a integridade, direito a liberdade, direito a garantias judiciais, direitos das crianças (haja vista a menoridade de duas das vítimas), e direito a proteção judicial. Ademais, foi reconhecida a violação ao artigo 7º da Convenção de Belém do Pará.

Este reconhecimento pacífica a principal controvérsia do caso, qual seja, a responsabilização do Estado por atos de atores não-estatais. Por mais que a Corte reconheça que o Estado não pode ser responsabilizado indiscriminadamente por atos de particulares, a Corte reconheceu tam-

bém que o México falhou em seu dever de prevenção, uma vez que advertido pela *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (CNDH) desde 1998 do padrão de violência contra a mulher na região.

O México não demonstrou ter adotado as medidas razoáveis, em conformidade com as circunstâncias que rodeavam os casos, para encontrar as vítimas com vida. O Estado não atuou com rapidez dentro das primeiras horas e dias depois das denúncias de desaparecimento, perdendo horas valiosas. No período entre as denúncias e a descoberta dos corpos das vítimas, o Estado se limitou a realizar formalidades e a tomar declarações que, ainda que importantes, perderam seu valor uma vez que estas não repercutiram em ações de busca específicas. Além disso, as atitudes e declarações dos funcionários aos familiares das vítimas, que davam a entender que as denúncias de desaparecimento não deviam ser tratadas com urgência e rapidez, levam o Tribunal a concluir razoavelmente que houve uma demora injustificada depois das apresentações das denúncias de desaparecimento. Tudo isso demonstra que o Estado não atuou com a devida diligência requerida para prevenir corretamente as mortes e agressões sofridas pelas vítimas e que não atuou como razoavelmente era de se esperar, em conformidade com as circunstâncias do caso, para pôr fim à sua privação de liberdade. Este descumprimento do dever de garantia é particularmente sério devido ao contexto conhecido pelo Estado - o qual colocava as mulheres em uma situação especial de vulnerabilidade - e às obrigações reforçadas impostas em casos de violência contra a mulher pelo artigo 7.b da Convenção de Belém do Pará (CORTEIDH, 2009, p. 69, par. 284).

Outra controvérsia foi o reconhecimento da violação ao artigo 5.2 da CADH (“Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano”), contudo, sem considerar a configuração de tortura, o que foi criticado pelo voto particular da então juíza da Corte, Dra. Cecilia Medina Quiroga.

No que pese as contradições, as recomendações da Corte se deram no viés punitivo dos envolvidos nas violações, inclusive dos envolvidos nas irregularidades das investigações, da compensação às famílias das vítimas, e na adoção de medidas de prevenção, punição, e erradicação da violência contra a mulher.

A repercussão deste caso levou à criação de uma lei contra o feminicídio no México, com da pena mais severas da América Latina (40 a 60 anos), e acendeu discussões em outros países das Américas quanto à tutela jurisdicional para o feminicídio, influenciando também o Brasil a criar, em 2015, a Lei 13.104 (Lei do Feminicídio).

1.2 CASO 12.051: MARIA DA PENHA MAIA FERNANDES VS. BRASIL

O segundo caso a ser investigado, e o de maior repercussão para o Brasil, diz respeito ao caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil, o primeiro caso de violência doméstica e familiar tratado pela Comissão.

O caso de Maria da Penha Maia Fernandes é de amplo conhecimento da sociedade brasileira, devido à sua repercussão e às modificações legislativas que este ensejou no ordenamento jurídico brasileiro. Vejamos o ocorrido.

De acordo com a denúncia, Maria da Penha sofreu diversas formas de agressões por parte de seu marido, Marco Antônio Heredia Viveros, com quem se casou em 1976. De acordo com a vítima, quando se conheceram, o acusado se apresentava como um homem bom e prestativo, contudo, sua personalidade mudou quando conseguiu sua cidadania brasileira, após o casamento.

Foi a partir de então que os abusos contra Maria da Penha, assim como contra as três filhas pequenas do casal. Marco Antônio praticava atos de crueldade contra sua esposa e contra as filhas, que partiam da agressão física à agressão verbal e moral.

O comportamento culminou com uma tentativa de assassinato contra a vítima, em maio de 1983. Enquanto Maria da Penha dormia, com as filhas do casal também na residência, Marco Antônio efetuou disparos

contra a mulher, com uma bala se alojando na espinha da vítima. A consequência de tal crime foi a paralização parcial de Maria da Penha, que perdeu o movimento das pernas e ficou paraplégica. Tal consequência foi narrada posteriormente no relatório da Comissão:

Acrescentam que, em virtude da paraplegia resultante, a vítima deve ser submetida a múltiplos tratamentos físicos de recuperação, além de se achar em grave estado de dependência, que faz com que necessite da ajuda constante de enfermeiros para que se possa mover. Tais despesas permanentes com medicamentos e fisioterapeutas são altas e a Senhora Maria da Penha não recebe ajuda financeira por parte do ex-esposo para custeá-las. Tampouco efetua ele os pagamentos de pensão alimentar prescritos no juízo de separação (CIDH, 2001, par. 11).

Contudo, as investigações policiais restaram inconclusivas, uma vez que a vítima foi levada ao hospital, onde passou quatro meses internada, e não teve sua versão ouvida. Assim, a polícia acreditou na versão do criminoso de que a casa teria sido invadida, e o disparo efetuado pelo invasor, que o havia amarrado. A própria vítima passou a duvidar de que tivesse sido, de fato, o marido o responsável pelo ataque.

Ao retornar do hospital, a violência contra a vítima continuou, com Marco Antônio isolando-a de todos os seus amigos e família ao impedir que recebesse visitas sem o seu consentimento.

Insta destacar, aqui, que, no início dos anos 80, não havia no Brasil nenhum mecanismo de reconhecimento, ou repressão de violência doméstica. De fato, o reconhecimento do direito de proteção às mulheres só se deu em 1988, com a redemocratização e a adoção da atual Constituição Federal.

Ademais, segundo Margarita D. Ramos (2012), a própria cultura e sociedade da época não reconheciam a violência doméstica contra a mulher, pelo contrário, até os anos 90, a violência conjugal contra a mulher era inclusive normatizada através da construção de prerrogativas como a defesa da honra na jurisprudência brasileira, usada para absolver réus que assassinavam esposas, apesar de não haver qualquer previsão de excludente de ilicitude na lei.

Tais fatos dificultaram a saída de Maria da Penha do lar, o que não impediu suas tentativas: a vítima buscou tutela jurídica para conseguir a guarda das três filhas do casal, sem o conhecimento do marido. Contudo, antes que pudesse obter êxito, Viveros tentou assassiná-la mais uma vez ao alterar o chuveiro elétrico para eletrocutar a vítima enquanto ela tomava banho.

Essa segunda tentativa fez com que Maria da Penha deixasse o lar com suas filhas, e buscou a tutela estatal, onde foi constatado:

Alegam os peticionários que, durante a investigação judicial, iniciada dias depois da agressão de 6 de junho de 1983, foram recolhidas declarações que comprovavam a autoria do atentado por parte do Senhor Heredia Viveiros, apesar de este sustentar que a agressão fora cometida por ladrões que pretendiam entrar na residência comum. Durante a tramitação judicial foram apresentadas provas que demonstram que o Senhor Heredia Viveiros tinha a intenção de matá-la, e foi encontrada na casa uma espingarda de sua propriedade, o que contradiz sua declaração de que não possuía armas de fogo. Análises posteriores indicaram que a arma encontrada foi a utilizada no delito. Com base em tudo isso, o Ministério Público apresentou sua denúncia contra o Senhor Heredia Viveiros em 28 de setembro de 1984, como ação penal pública perante a 1a. Vara Criminal de Fortaleza, Estado do Ceará (CIDH, 2001, par. 12).

Contudo, no que pesem as constatações da investigação, o caso somente chegou a júri em 1991, onde Viveros foi condenado a 15 anos de prisão, reduzidos a 10 anos. Contudo, como não bastasse a morosidade do sistema penal brasileiro, que demorou oito anos para julgar o caso, a defesa apresentou recurso que, apesar de extemporâneo, foi aceita pelo grau superior, e anulou a decisão do júri, em 1995.

Após o aceite, pelo Tribunal do Ceará, de uma segunda apelação, em 1997, a vítima apresentou petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 20 de agosto de 1998.

Pois bem. Segundo o artigo 46.1.a da CADH, deve haver o esgotamento dos meios internos para que qualquer caso seja apreciado pela Co-

missão, com a ressalva do artigo 46.2.c, que permite a apreciação em caso de atraso injustificado em decisões internas.

Com base neste dispositivo, no que pese ainda não houvesse decisão definitiva da justiça brasileira, resta comprovado que houve a morosidade da justiça brasileira, haja vista já haverem passado 15 anos desde a ação criminosa de Viveros, contudo, Maria da Penha ainda não havia encontrado justiça para o seu caso.

Na denúncia, Maria da Penha alega que o Estado Brasileiro violou os artigos 1, 8, 24 e 25 da CADH, referentes à obrigação de respeitar os direitos, direito à garantias e proteção judicial, e de igualdade perante a lei. Ademais, alega violações aos artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção de Belém do Pará.

Aqui, insta mais uma vez relembrar o processo da CIDH: após o recebimento da denúncia, segundo o artigo 48.1 da CADH, solicitará informações ao Governo do Estado acusado, que deverão ser enviadas em um prazo razoável. Caso tais informações não sejam enviadas, a Comissão procederá com o exame do assunto, podendo, inclusive, proceder com investigação própria, e confeccionará um relatório com suas conclusões e recomendações, a serem enviadas ao Estado (VARELLA & MACHADO, 2009).

Foi este o caso do Brasil, que foi solicitado a prestar informações em outubro de 1998, e novamente em 4 de agosto de 1999, e em 7 de agosto de 2000, tentativas nas quais seriam tentadas soluções amigáveis. O Estado, contudo, se manteve inerte, pelo que a Comissão procedeu à sua investigação.

A Comissão analisou o mérito segundo as provas colacionadas pela peticionante, dentre as quais, o livro publicado pela vítima, relatórios médicos quanto aos danos sofridos por esta, relatórios policiais, e diversos documentos do processo judicial contra Viveros. Foi aplicado o artigo 42 do Regulamento da Comissão, e os fatos foram considerados verdadeiros, conforme dizem Varella & Machado (2009):

A Comissão pode ainda presumir como verdadeiro os fatos acusados devido ao silêncio do Estado e aplicar o artigo 42 do seu Regulamento. A denúncia foi recebida em 20 de agosto. No dia

1º de setembro, a Comissão já havia enviado aos petionários a notificação do recebimento da denúncia e solicitado ao Estado informações sobre o ocorrido. Então, em 1º de agosto de 1999, a Comissão diante da inércia do Brasil presumiu como verdadeiros os fatos descritos na inicial (VARELLA & MACHADO, 2009, p. 478).

Abre-se mais uma vez um parêntese aqui, para destacar o procedimento da CIDH e da CorteIDH. De acordo com o Artigo 61 da Convenção Americana, somente a Comissão ou os Estados-parte poderão submeter casos à Corte, esgotados os outros meios previstos pela Convenção, em seus artigos 48 a 50.

O artigo 50 prevê que, caso não seja encontrada uma solução amigável – o que não ocorreu no caso em tela, ante a inércia do Brasil – a Comissão irá elaborar um relatório, que será encaminhado aos interessados, com recomendações adequadas da Comissão. Caso não haja, no tempo indicado, solução para o conflito, o artigo 51 prevê que, após análise de admissibilidade e mérito do caso, a CIDH poderá remeter o caso à CorteIDH, ou emitir um relatório final.

No presente caso, após aplicado o artigo 42, a Comissão elaborou o Informe 15/00, com o prazo de dois meses para o cumprimento, no caso do Brasil, o que mais uma vez resultou em inércia, garantindo assim à CIDH as prerrogativas do artigo 51.

O caso Maria da Penha, por maioria absoluta de votos da Comissão, não foi submetido à Corte, e sim houve a emissão de um relatório com uma conclusão e recomendações da própria Comissão. Neste relatório é fixado um prazo determinado, no qual o Estado deverá tomar medidas para remediar a situação. Com a validade do prazo, caso não haja resposta dada como suficiente à Comissão decide por publicar o informe por ela elaborado no Relatório Anual de suas atividades (VICENTIM, 2011, p. 223).

Evidencia-se que a Comissão optou por não enviar o caso à Corte, e sim a emitir um relatório: o Relatório n.º 54/01, com novo prazo para o

cumprimento das medidas recomendadas. Diante de uma terceira inércia do Estado Brasileiro, o relatório foi tornado público.

No que diz respeito à responsabilidade do Estado, conforme informa Aline Vicentim (2011), a Comissão concluiu que as decisões brasileiras foram ineficazes, negligentes, ou omissas, demonstrando que o Brasil não se organizou estruturalmente para garantir os direitos de Maria da Penha.

Ademais, analisando a igualdade perante a lei, a Comissão informou que as medidas adotadas pelo Brasil não foram o bastante para impedir os atos de violência contra as mulheres, reconhecendo também, assim como no caso do México, a responsabilidade do Brasil, baseada no artigo 7º da Convenção de Belém do Pará:

Ante o exposto, a Comissão considera que se verificam neste caso as condições de violência doméstica e de tolerância por parte do Estado definidas na Convenção de Belém do Pará e que o Estado é responsável pelo não-cumprimento de seus deveres estabelecidos nas alíneas b, d, e, f e g do artigo 7 dessa Convenção, em relação aos direitos por ela protegidos, entre os quais o direito a uma vida livre de violência (artigo 3), a que seja respeitada sua vida, sua integridade física, psíquica e moral e sua segurança pessoal, sua dignidade pessoal, igual proteção perante a lei e da lei; e a recurso simples e rápido perante os tribunais competentes, que a ampare contra atos que violem seus direitos (artigo 4,a,b,c,d,e,-f,g). (CIDH, 2001, par. 58).

Diante da condenação do Estado Brasileiro, as recomendações da Corte foram no sentido de que fosse efetivado o processo penal de Viveros, além de uma investigação sobre a responsabilidade pelas irregularidades e atrasos judiciais. Ademais, determinou reparação simbólica e material à Maria da Penha.

As mais importantes recomendações, contudo, veio no sentido da adoção de medidas para coibir a tolerância estatal e o tratamento discriminatório em casos de violência doméstica contra a mulher. Isso inclui a simplificação dos procedimentos penais, multiplicação de delegacias da mulher, e estabelecimento de formas de manejo mais eficazes do conflito.

Tais recomendações culminaram na prisão, em 2002, do réu Marco Antônio Heredia Viveros, e, mais importantemente, na criação da Lei n.º 11.340, sancionada em 7 de agosto de 2006 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entrando em vigor no dia 22 de setembro do mesmo ano.

A lei inovou ao tipificar a violência e familiar contra a mulher, dando uma definição ao crime e estabelecendo suas formas de forma abrangente, legislando de acordo com a DUDH, a CEDAW, e a própria Convenção de Belém do Pará ao mencionar a independência de raça, etnia, classe social, orientação sexual, idade ou religião para que a violência ocorra.

Foram também criadas as Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAM), e retirou dos Juizados Especiais a competência para julgar casos tutelados pela Lei, impedindo que as penas para este crime fossem mitigadas devido à competência dos Juizados. Eliminou, principalmente, penas de meros pagamentos de cestas básicas.

Um ponto importante desta lei foram as medidas protetivas previstas em seu texto, que possuem um caráter não apenas punitivo, mas também educativo e preventivo da violência doméstica contra a mulher.

Inicialmente, sua constitucionalidade foi questionada, sob a justificativa de que tal lei representaria uma violação ao princípio da igualdade. Contudo, segundo Topall (2017), tais críticas não levam em consideração o princípio da igualdade substancial, uma vez que a lei busca proteger a vítima de acordo com seu gênero, tratando os desiguais como desiguais. De fato, a própria Constituição Federal prevê, em seu artigo 226, § 8º, o dever do Estado de coibir a violência nas relações familiares.

Percebe-se na lei a tentativa do legislador de seguir as recomendações da Comissão, criando uma lei que tenta abranger de forma completa o problema social da violência doméstica contra a mulher e a violação aos direitos humanos que isso representa. Tal foi seu sucesso, que a própria OEA reconheceu a lei como uma das mais completas do mundo, preterida apenas pela lei Espanhola e a lei Chilena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado da análise destes casos demonstrou que as atuações da Comissão e da Corte foram positivas não apenas no sentido de respon-

sabilizar os Estados, mas também de incentivar a criação de mecanismos jurídicos de proteção à mulher onde antes havia uma lacuna: No México, culminou na criação da Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, tratando do feminicídio no país, e a Lei Maria da Penha no Brasil, que se tornou a terceira melhor legislação mundial no combate à violência doméstica contra a mulher.

A influência das decisões da CIDH e da CorteIDH inspiraram não apenas os países envolvidos, mas também outros países das Américas a criarem suas próprias legislações, demonstrando que a atuação de órgãos internacionais de direitos humanos possui a capacidade de inspirar alterações de paradigmas além de sua atuação jurisdicional.

Contudo, no que pese o sucesso da atuação do Sistema Interamericano, o que se observou, das medidas tomadas pelos países seguindo as recomendações dos órgãos, foi a inefetividade dos mesmos: segundo dados da ONU, a taxa de feminicídios no México, por 100.000 habitantes, cresceu de 3,4 em 2009 para 5,8 em 2018, um aumento alarmante. Ademais, ainda restam pendentes investigações sobre a atuação das autoridades de Ciudad Juárez, restando impunes os envolvidos.

Quando ao Brasil, no que pese a redução dos casos de violência doméstica, segundo Carmen Campos (2011), a Lei ainda encontra dificuldades sociais e culturas para sua efetivação, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento da violência doméstica como violação de Direitos Humanos, por parte dos profissionais que devem atendimento às vítimas. Isso, aliado à precariedade do sistema Brasileiro, dificulta o acesso das vítimas às medidas protetivas, e até mesmo a própria denúncia, causando uma cifra negra que não é contabilizada em dados oficiais.

O que se tem como conclusão aqui é que, no que pese a atuação do Sistema Interamericano na proteção dos direitos humanos das mulheres nas Américas, a efetividade do Sistema encontra seu limite no compromisso de cada Estado de cumprir os compromissos internacionais assumidos, conforme já afirmado por Galli & Dulitzky (2000). Somente a responsabilidade de cada membro no cumprimento de tais compromissos será capaz de fortalecer o Sistema Interamericano, e promover a efetiva proteção dos Direitos Humanos das mulheres nas Américas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Lei n.º 11.340 de 2006**. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Texto publicado em: 07 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 06. out. 2020.
- CAMACHO, Santiago J. V. *El caso “campo algodoneiro” ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. In: **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, vol. 11, jan. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542011000100018. Acesso em: 02 dez. 2020.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes v. Brasil**, relatório de 04 de abril de 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTEIDH). **Caso González et al. “Campo. Algodoneiro” v. México**, sentença de 16 de novembro de 2009. Série C, nº 205. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_por.pdf. Acesso em: 16 nov. 2020.
- GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de direitos humanos**. Salvador: JusPodivm, 2014.
- LATINI, Isadora Fernanda. A Violência de Gênero e a Corte Interamericana: Caso González e Outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México. In: **I Fórum de Direito Internacional de Direitos Humanos**, vol. 1, n. 01, 2019. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/IFDIDH/article/download/8145/67649109>. Acesso em: 01 dez. 2020.
- LIXINSKI, Lucas. **Caso do Campo de Algodão: Direitos Humanos, Desenvolvimento, Violência e Gênero**. Nota de. Ensino. FGV: 2011. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp>.

fgv.br/files/campo_de_algodao_-_narrativa.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, “Convenção de Belém do Pará”**, 1994. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/m.bellem.do.para.htm>. Acesso em: 21 nov. 2020.

TOPALL, Maíra M. R. A Violência Doméstica e Familiar no Brasil e os Efeitos da Lei Maria da Penha. In: *VirtuaJus*, vol. 13, n. 1, p. 277-297, 1º sem. 2017.

VARELLA, Marcelo D; MACHADO, Natália Paes Leme. A dignidade da mulher no direito internacional: o Brasil face à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: **Revista IIDH**, n. 49, p. 467-501, 1º sem. 2009.

VICENTIM, Aline. A trajetória jurídica internacional até formação da lei brasileira no caso Maria da Penha. In: **Revista Latinoamericana de Derechos Humanos**, vol. 22 (1) n. 209, p. 209-228, jan/jun 2011.

ARTIGO – RELAÇÕES INTERNACIONAIS

UM DEBATE TEÓRICO SOBRE A EVOLUÇÃO DA GUERRA MODERNA, SOB A ÉGIDE DA TEORIA GERACIONAL DA GUERRA

*João Victor Bentes Corrêa*⁹⁰

*Raphael de Almeida Leitão*⁹¹

*Gunther Rudziti*⁹²

*Carlos Cesar de Castro Deonísio*⁹³

INTRODUÇÃO

O pensamento de John Keegan acrescenta uma nova percepção à famosa citação clausewitiziana, que dizia que a guerra é a continuação da

90 Bacharel em Ciências Aeronáuticas e Administração Pública pela Academia da Força Aérea (2016). Pós-graduação em Geopolítica e Relações Internacionais pelo Centro Universitário Claretiano (2019). É mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea.

91 Bacharel em Ciências Militares e Administração Pública pela Academia da Força Aérea (2010). Possui Pós-graduação em Liderança pela Universidade da Força Aérea (2022). É mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea.

92 Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2003). Mestre em National Security pela Georgetown University (2000). Licenciado em Geografia pela Universidade de São Paulo (1993). É Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM).

93 Tecnólogo em Processos de Produção pela Faculdade de Tecnologia de São Paulo (1991). Mestre e Doutor em Engenharia Mecânica pela Universidade Estadual de Campinas (1996 e 2004, respectivamente). Atualmente, é assessor no Departamento de Ensino do Ministério da Defesa.

política por outros meios (CLAUSEWITZ, 2007): “a política deve continuar; a guerra, não. Isso não significa que acabou o papel do guerreiro.” (KEEGAN, 2006, p. 271). Destarte, sobre a relação entre política e guerra, a evolução dos exércitos, como braços armados dos Estados modernos, permitiu que estes assumissem papéis cada vez mais importantes na construção da estabilidade mundial, sendo que sem eles a humanidade seria obrigada a voltar à uma realidade arcaica e primitiva, ou ao mundo sem leis, imerso no caos das massas em guerra (KEEGAN, 2006).

Em sua tradução para o inglês *modern warfare*, a guerra moderna encontra um campo rico de definições, baseado e corroborado por diversas literaturas internacionais. Richard English, por exemplo, atribui uma série de conceituações ao termo guerra, dentre as quais destacam-se: “*hostile contention by means of armed forces, carried on between nations, states, or rulers, or between parties in the same nation or state*”⁹⁴, ou ainda “*a state of conflict: a contest between states, or between parties within a state (civil war) carried on by arms: any long-continued struggle.*”⁹⁵ (ENGLISH, 2013, p. 5).

Clausewitz (2007) define o conceito puro da guerra como um ato de violência, destinado a forçar o inimigo a fazer a vontade de determinado Estado. Mas é natural admitir que este ato evoluiu, até se chegar ao que se entende hoje como a guerra moderna. Charles Townshend (2000) ressalta a diferença entre a guerra primitiva e a guerra moderna. Para o autor, as sociedades primitivas não seriam capazes de levar homens comuns às sangrentas e longas batalhas, enquanto as civilizações modernas, por outro lado, teriam esta capacidade através da imposição do dever coletivo e da coesão organizacional.

Assim, é necessário demarcar, brevemente, a transição para a *modern warfare*, no desenrolar da história. Chama-se atenção, então, para duas grandes revoluções militares que foram essenciais para a estruturação da guerra como a conhecemos atualmente. John Childs (2000) destaca que a primeira revolução militar incluiu, entre outros avanços, a formulação do conceito de exércitos permanentes. O autor acrescenta, ainda, que o exér-

94 Definição do Shorter Oxford English Dictionary, disponível no livro *Modern War: A Very Short Introduction* (ENGLISH, 2013).

95 Definição C20th Dictionary, disponível no livro *Modern War: A Very Short Introduction* (ENGLISH, 2013).

cito profissionalizado já era uma prática na França desde 1445, mas que foi apenas no Século XVII que o modelo veio a ser largamente adotado em toda a Europa.

Uma segunda revolução militar nasceu a partir das modificações no Sistema Internacional (SI), nos idos do século XVIII. Naquela ocasião, Jeremy Black (2000) destacou que as potências globais da época — britânicos no mar e russos e chineses na terra — moldaram o mundo às suas respectivas políticas de Estado, anexando e militarizando regiões além de suas fronteiras terrestres, o que, notoriamente, fez parte da política de outras potências em ascensão. Por este motivo, a manutenção do imperialismo europeu, ao redor do mundo, fez o uso intenso de uma marinha de guerra capaz de transportar, em larga escala, tropas terrestres para representar o poder da Europa além mar (BLACK, 2000).

É sabido que estas duas revoluções receberam o devido suporte de inovações bélicas, assim como novas tecnologias e técnicas de emprego. Richard Holmes (2000), ao versar sobre os métodos e a experiência transformadora do combate moderno, distingue as duas eras supracitadas tendo como base o advento da pólvora. Para o autor, a guerra primitiva encontrava sua força, basicamente, nas espadas, arcos, lanças, escudos e armaduras, os quais eram utilizados na luta corpórea entre contingentes militares antagônicos, compostos por soldados, arqueiros, cavaleiros etc.

Em contrapartida, o emprego mortal da pólvora, seja por meio de canhões ou da morte aerotransportada, que surgia na forma dos bombardeios aéreos do século XX, aprofundaram, perigosamente, a borda beligerante dos campos de batalha em todo o mundo (HOLMES, 2000). Os combates deixaram a égide campal, para estreitar modalidades do emprego de armamentos, jamais antes vistas, até o início da 1ª Guerra Mundial. Logo, ao contrário do que se podia sugerir, constata-se que a guerra moderna transcendeu a idade moderna, chegando à contemporaneidade da 1ª e 2ª Guerras Mundiais, dentre outros conflitos armados do Século XX e XXI.

Portanto, estipula-se a uma definição para o termo guerra moderna, o qual se refere à um conjunto heterogêneo de ações decorrentes de inimizades e/ou violências mutualmente existentes entre grupos armados, endossadas por objetivos políticos, incluindo dinâmicas sócio-políticas,

com foco no exercício do poder para subjugar o oponente (ENGLISH, 2013). Ao passo que o emprego da violência, como ação política, foi sendo reconfigurado ao longo dos séculos, os atores também tomaram formas e estratégias que extrapolam o entendimento inicial.

É justamente neste ponto que o debate proposto encontra as suas justificativas, levando em conta as relevâncias sociais e acadêmicas do estudo. Embora o Brasil seja reconhecido como um país pacífico, sua sociedade não pode abrir mão de discutir tópicos relacionados à defesa. Para que conheçamos o mundo que nos circunda hoje, é necessário falar sobre guerra. Logo, por meio de uma pesquisa descritiva, bibliográfica e documental, será abordada neste artigo a teoria geracional da guerra, a qual nos levará, de alguma forma, ao que hoje se observa em parte dos conflitos armados entre Estados nacionais modernos e seus inimigos, em modalidades convencionais ou, especialmente, irregulares dos conflitos armados.

Por isso, há de ser conceituado também o termo guerra irregular, com o fito de aprofundar as discussões sobre a 4ª geração da guerra. Esta etapa consolidará o objetivo geral do trabalho, em prover ao leitor um entendimento básico sobre as evoluções das batalhas ao longo da história, que consubstanciaram o estágio atual dos conflitos modernos envolvidos pela teoria geracional da guerra.

1. DAS TEORIA GERACIONAL DA GUERRA

1.1 AS GERAÇÕES DE GUERRA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Considerando o recorte temporal em que se encontram os Estados modernos, vislumbra-se o campo de conflitos humanos cada vez mais voltados para a chamada guerra de 4ª geração, ou *4th Generation Warfare* (4GW). Conceitualmente, cabe ressaltar que a teoria da guerra de 4ª geração envolve parte dos principais conflitos hoje observados ao redor do globo, o que pode implicar em uma ampla definição. Fato é que, desde o fim da 2ª Guerra Mundial até os dias atuais, a guerra moderna evoluiu exponencialmente, correspondendo aos anseios das mais diversas sociedades, sejam estas ocidentais ou orientais. Alternou-se entre uma era in-

dustrial, que tinha como foco a destruição das forças armadas do inimigo, para uma era informacional, que almeja, sobretudo, atacar a mente das lideranças e tomadores de decisão, modificando objetivos e interesses (HAMMES, 2004).

Ao tratar sobre a evolução da guerra, faz-se mister enaltecer o trabalho de um grupo de autores norte-americanos, liderados por Willian S. Lind, que estabeleceram o conceito geracional dos conflitos bélicos. Dentre os mais proeminentes estudos destes autores, destacam-se os artigos *The Changing Face of War: Into The Fourth Generation* (1989) e *Understanding Fourth Generation War* (2005), além do livro *The 4th Generation Warfare Handbook* (2016). A partir destas e outras obras, tornou-se factível esclarecer a cronologia da evolução da guerra.

Visacro (2009) situa a origem das gerações da guerra entre o fim da Guerra dos Trinta Anos (1648) e a Era Napoleônica. O *zeitgeist* é desenhado pelas guerras do período pré-industrial. O conceito de guerra de 1ª geração ganha vida com os ocorridos no Tratado de Westfália, que designa o campo dos conflitos humanos como prerrogativa do Estado, qualificado pelo embate linear de forças terrestres, formações cerradas, ordem unida e batalhas em meio a campos abertos (MONTEIRO, 2017). Com vistas a se evitar uma hegemonia de poder na Europa, emerge, portanto, um novo conceito de equilíbrio no SI, conhecido como a Paz de Westfália.

A guerra de 2ª geração traz à tona o entrincheiramento das tropas e as técnicas de camuflagem, além do aperfeiçoamento da tecnologia de disparo dos projéteis. O carregamento pela culatra, canos estriados e, posteriormente, o advento da metralhadora são invenções originadas desta geração (MONTEIRO, 2017). O fogo concentrado e a artilharia indireta sincronizada ganham destaque, por serem capazes de gerar o atrito no campo de batalha, elementos tão objetivados pelos estrategistas franceses da época (LIND, 2005). Para impedir o avanço das tropas inimigas, “o poder de fogo era cuidadosamente sincronizado” (LIND, 2005, p. 13), o que, aliado à figura das trincheiras, à comunicação via rádio e outras técnicas, mostrou ao mundo um contexto onde a obediência às ordens e às táticas suplantava a iniciativa. São exemplos deste tipo de conflito a Guerra Civil Americana e a 1ª Guerra Mundial (ENGLISH, 2013).

Ao fim deste conflito, “a ofensiva alemã de 1918, liderada pelo General Erich Ludendorff, já revelou uma nova forma de condução da guerra, baseada no movimento” (MONTEIRO, 2017, p. 1004). Naquela época, a estratégia não obteve considerável sucesso, devido, especialmente, à incapacidade de se reforçar ou reabastecer as linhas de frente. Tempos mais tarde, esta realidade seria outra. O mundo conheceria o brilhantismo tático da guerra de “Manobra”, denominada pelos alemães, durante a 2ª Guerra Mundial, como *blitzkrieg*.

Nesse novo tipo de conflito, rompe-se com a tradicionalidade da guerra linear, deixando em um segundo plano princípios como atrito e avanço em linha. Por outro lado, esta geração se volta mais para a velocidade e a surpresa, a fim de atingir a retaguarda do inimigo (LIND, 2005). Observa-se também um crescimento gigantesco do poder de fogo (atômico ou não) em meio aos conflitos armados. Vislumbra-se ainda o prelúdio das operações conjuntas e a interoperabilidade entre distintas forças armadas, como uma ponte para a consecução dos objetivos táticos e operacionais no campo de batalha.

Nesse tipo de guerra, liberdade de ação, iniciativa, flexibilidade de raciocínio, discernimento tático, senso de oportunidade e capacidade de decisão tornaram-se atributos mais importantes que a disciplina formal e o rígido ordenamento das forças que caracterizavam as duas gerações anteriores. Unidades capazes de operar em profundidade com rapidez e independência, como unidades blindadas, de paraquedistas ou de assalto aéreo (quando bem empregadas), podem ser consideradas típicas de terceira geração. (VISACRO, 2009, p. 39).

Tendo conceituado a 3ª geração da guerra, é possível analisar o que se conhece como a guerra de 4ª geração (4GW). É essencial salientar o fim de uma premissa básica para a condução dos combates, presente desde a gênese dos conflitos até a 3ª geração: o protagonismo do Estado, na maior parte dos cenários. Outrossim, valoriza-se o fluxo de informações, como uma das principais características de um tipo de conflito que não objetiva, unicamente, a destruição de forças armadas e os meios militares disponí-

veis à guerra, mas sim atacar a motivação de seus líderes em permanecer perseguindo os objetivos políticos e estratégicos, elencados como prioridades de uma campanha.

The fourth generation has arrived. It uses all available networks — political, economic, social, and military — to convince the enemy’s political decision makers that their strategic goals are either unachievable or too costly for the perceived benefit. It is an evolved form of insurgency. [...] Unlike previous generations, it does not attempt to win by defeating the enemy’s military forces. Instead, via the networks, it directly attacks the minds of enemy decision makers to destroy the enemy’s political will. Fourth-generation wars are lengthy — measured in decades rather than months or years. (HAMMES, 2004, p. 295).

Portanto, chega-se ao estágio evolutivo da guerra, a qual corresponde a uma parcela considerável dos últimos conflitos da história. Quer seja no Vietnã, Somália, Afeganistão ou no Iraque, forças militares revestidas de uma estrutura convencional combateram em ambientes extremamente complexos e que dispunham de ameaças não estatais, irregulares ou não convencionais. Por este motivo, faz mister elucidar, de forma mais detalhada, do que se trata a 4GW e em quais aspectos suas dimensões e características podem afetar, diretamente, a estratégia militar para o emprego de forças armadas convencionais em cenários de guerra moderna.

1.2. DA GUERRA DE 4ª GERAÇÃO (4GW)

Sob a ótica clausewitziana, constitui-se um ponto de extrema relevância considerar que o estudo da teoria estratégica deve se voltar, em outras palavras, para resultados e para as forças, morais e psicológicas, que, nos bastidores, pormenorizam grande parte da evolução dos desenlaces de um combate (CLAUSEWITZ, 2007). Curiosamente, considerando a distância temporal entre Clausewitz e os dias atuais, vale ressaltar que este é um excerto da obra muito à frente de seu tempo, profundamente relacionado a conceitos atrelados à 4GW.

Antes disso, é salutar trazer à memória que a 4GW é descrita por Willian Lind (2005), em seu artigo *Understanding Fourth Generation War*, como a evolução mais radical desde o surgimento da Paz Westfaliana. Considerado o precursor da teoria geracional da guerra, Lind (1989) destaca que o conceito da guerra de 4ª geração é amplamente disperso e largamente indefinido, uma vez que é capaz de abarcar uma série de elementos que, embora possam ser observados nas gerações progressas da guerra, entrelaçaram-se em uma nova dinâmica, totalmente diferente de tudo o que já havia existido desde o fim da Guerra dos Trinta Anos (1618 – 1648).

Em primeiro lugar, lembra-se a possibilidade de outros atores tomarem posições cada vez mais relevantes na estratégia militar, desempenhando papéis que outrora eram reservados ao monopólio do Estado sobre ações bélicas, tais quais: grupos de guerrilha, grupos insurgentes, terroristas etc. (MONTEIRO, 2017). Entretanto, seria isso algo realmente novo, considerando toda a história da humanidade e não somente os eventos após a Paz Westfaliana? A questão nos leva a um embate conceitual, característico da crítica à ideia de evolução dos conflitos armados a uma 4ª geração da guerra. Lind (2005), em resposta aos críticos da teoria da 4GW, reforça o pensamento de que a guerra não mudou, mas, de fato, retornou, em partes, à maneira a qual funcionava antes do surgimento do Estado Moderno.

Agora, como então, muitas entidades diferentes – não apenas os governos de países – travarão a guerra, e o farão por muitas razões distintas, não apenas como “uma promoção de políticas por outros meios”. Usarão de muitas ferramentas diferentes para combater, não se restringindo ao que reconhecemos como sendo forças militares. (LIND, 2005, p. 17).

Assim sendo, o foco não se dará em como a guerra está acontecendo, mas sim em quem está fazendo com que ela aconteça e as suas motivações para combater. Após a derrota rápida das forças convencionais iraquianas em 2003 ou a ocupação da Coalizão no Afeganistão em 2001, o que restou para impor a resistência – que duraria por anos – seriam grupos não-

-estatais, os quais as forças armadas convencionais do ocidente ainda não estavam totalmente aptas a contrapor como uma ameaça (LIND, 2005). É instigante pensar que, após mais de quinze anos do artigo publicado por William Lind, no *Military Review*, as manchetes dos jornais mais famosos do mundo anunciariam que, com a saída das tropas norte-americanas e britânicas do Afeganistão, o velho fantasma do Talibã iria retomar a Cabul, denotando, mais uma vez, as dificuldades do embate entre o Estado e as entidades não-estatais em um conflito armado.

Outro aspecto importante sobre a 4ª geração está no desenvolvimento de novos armamentos e modalidades de emprego, originados, em especial, no ocidente, após o término da 2ª Guerra Mundial, sugerindo, de uma forma prematuramente errônea, que esta seria mais uma geração a ser conduzida dentro dos termos tecnológicos (LIND, 1989). A tecnologia já havia se mostrado valiosa na 2ª geração da guerra. Todavia, ela estaria apta a confrontar todas as possíveis ameaças, em cenários nos quais o Estado perdera a prerrogativa sobre a deflagração dos conflitos armados?

Em 2004, Thomas X. Hammes lançou uma obra que buscou aperfeiçoar a teoria geracional da guerra iniciada por Lind, no artigo de 1989 (MONTEIRO, 2017). Ao analisar a *Iraqi Freedom Operation*, Hammes (2004) dividiu a operação em duas guerras distintas. A Coalizão, liderada pelos norte-americanos, começou uma guerra convencional, altamente tecnológica, findando a primeira etapa da campanha em poucos meses. Por outro lado, forças anti-Coalização, em uma configuração “*low-tech*”, inseriu atores estatais e não-estatais em um conflito irregular que perduraria por anos.

Hammes (2004) também destaca que os saldos do embate da Guerra do Iraque ainda geram suas dúvidas até os dias atuais. Ao contrário da 1ª Guerra do Golfo, uma campanha convencional que durou cerca de onze meses, a 2ª se estendeu aos termos da *long-war*, perdurando por quase uma década. Considerando a *Enduring Freedom Operation*, no Afeganistão, como a resposta imediata aos atentados terroristas às duas torres do *World Trade Center*, o período do conflito ainda é mais longo: aproximadamente 20 anos de envolvimento das FA norte-americanas.

A longo prazo, pode-se constatar, parcialmente, a validade da teoria geracional da guerra (que deságua na guerra de 4ª geração), esboçada por

Lind, em 1989, e melhor trabalhada por Hammes, em 2004. Desde o fim da 2ª Guerra Mundial e o estabelecimento de uma nova ordem no SI, as disputas entre Estados Unidos da América (EUA) e a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), durante a Guerra Fria, subsidiaram parcelas do poderio bélico das duas superpotências, para patrocinar forças irregulares e não convencionais locais em outras nações do globo. O objetivo nada mais era que, evitando um confronto direto entre as duas nações, intervir na guerra de outros Estados, propagar os ideais políticos-ideológicos ora capitalistas, ora comunistas (VISACRO, 2009).

Assim, é possível posicionar o início de um longo e complexo ambiente operacional, neste momento da história, que viria a fornecer um novo modelo de combate ainda permeado de incertezas e que requereu habilidades diversas de atores políticos de grande envergadura internacional, como EUA e URSS. Verificando a importância do termo guerra irregular para a conceituação da teoria geracional da guerra, a pesquisa se volta, agora, para outras definições sobre este subtema, visando aumentar o alcance do debate teórico sobre a guerra moderna.

1.2.1. DA GUERRA IRREGULAR

O termo guerra irregular ou *irregular warfare* (IW) tem destaque na Doutrina das Forças Armadas dos EUA, *Joint Publication 1* (JP 1), que padroniza termos para a doutrina de emprego conjunto das forças armadas norte-americanas. Este documento, define IW como:

A violent struggle among state and non-state actors for legitimacy and influence over the relevant population(s). This form is labeled as irregular in order to highlight its non-Westphalian context. The strategic point of IW is to gain or maintain control or influence over, and the support of, a relevant population. IW emerged as a major and pervasive form of warfare although it is not a historical form of warfare. In IW, a less powerful adversary seeks to disrupt or negate the military capabilities and advantages of a more powerful military force, which usually serves that nation's established government. (EUA, 2017, p. I-6).

Visacro (2009) conceitua a guerra irregular como todo confronto belicista, no qual toma parte uma força que carece de uma estrutura militar formalizada, sendo também desprovida de legitimidade no sistema jurídico internacional. O autor caracteriza ainda este tipo de guerra como o meio de combate mais primitivo da história humana, mas, que ao mesmo tempo, tornou-se mais usual na segunda metade do século passado até os dias atuais, englobando também aspectos como terrorismo⁹⁶, insurreição⁹⁷, movimento de resistência⁹⁸, combate não convencional, dentre outros (VISACRO, 2009).

A Doutrina Militar de Defesa (2007) da República Federativa do Brasil, inclui na modalidade irregular a guerra revolucionária, como um “conflito armado interno, geralmente inspirado em uma ideologia e auxiliado ou não do exterior, que visa à conquista do poder pelo controle progressivo da nação” (BRASIL, 2007, p. 24). Dessa forma constata-se que a guerra irregular, tem suas raízes no enfraquecimento das forças inimigas (estatais ou não-estatais) dia após a dia, por meio de uma abordagem indireta e assimétrica, fins de acabar com o poder, a influência e a vontade do adversário em permanecer na luta (EUA, 2017).

Isto posto, é possível posicionar esta modalidade de conflitos armados na história da humanidade. Considerando a antiguidade da prática da guerra irregular pelos mais distintos povos e civilizações, é “bastante difícil estabelecermos um precedente histórico a partir do qual possamos iniciar seu estudo” (VISACRO, 2009, p. 13). Porém, trazendo para as imediações dos acontecimentos históricos que marcaram o Século XX, há de se ressaltar as premissas de combate de Mao Tsé-Tung, durante a Re-

96 “Terrorismo se refere a uma violência política deliberada e indiscriminada contra alvos civis. [...] Mais do que guerra de guerrilha, o terrorismo, por sua vez, é um mundo sóbrio de inimigos sem faces e táticas irregulares, marcadas por extrema brutalidade.” (GOLDSTEIN & PEVEHOUSE, 2016, p. 223, tradução nossa).

97 A guerra insurrecional é o “conflito armado interno, sem apoio de uma ideologia, auxiliado ou não do exterior, em que parte da população empenha-se contra o governo para depô-lo ou obrigá-lo a aceitar as condições que lhe forem impostas.” (BRASIL, 2007, p. 24).

98 A guerra de resistência é o “conflito armado em que nacionais de um país ocupado por outro país ou coligação de países, total ou parcialmente, lutam contra o poder de ocupação para restabelecer a soberania e a independência preexistentes.” (BRASIL, 2007, p. 25).

volução Chinesa de 1949. Constatam-se, portanto, dois pontos que vão ao encontro, tanto da conceituação teórica do termo guerra de 4ª geração, quanto da concepção geral sobre o emprego irregular da força militar. Em primeiro lugar, Mao deveria evitar o confronto direto contra forças superiores do governo da China e, em segundo lugar, o líder da revolução chinesa deveria preservar a influência ideológica sobre os camponeses, mantendo-os ao seu lado para vencer (HAMMES, 2004).

Essas duas premissas objetivavam promover, estrategicamente, o combate eficaz contra forças convencionais superiores, estendendo cada vez mais a duração das campanhas, como observado, por exemplo, na Guerra ao Terror. Anos após a revolução chinesa, a Guerra do Vietnã também mostrou que pequenas forças locais, infiltradas por todo terreno e operando de forma irregular, poderiam resistir a um emprego convencional superior. Estas forças locais, leais aos comunistas do Vietnã do Norte, eram capazes de prover informações de inteligência sobre o inimigo, recursos logísticos e, inclusive, suporte à formação de guerrilhas, bloqueando as ações da maior parte das tropas franceses e norte-americanas no Vietnã do Sul (HAMMES, 2004).

Considerando a segunda premissa maoísta citada para a guerra de resistência da revolução chinesa, faz mister destacar um ponto de convergência entre os três conflitos supramencionados: o teor ideológico por traz do domínio da população, no contexto da guerra irregular, como uma típica ameaça ao poder convencional estabelecido em conflitos de 4ª geração. Nos dias atuais, verifica-se que o controle ideológico da população continua merecedor de especial atenção, sobretudo quando se emprega forças convencionais contra ameaças irregulares, em cenários de uma guerra de resistência. Freedman (2017) ressalta que quanto mais longo um conflito se torna, maior é o número de fatores decisivos para se conquistar a vitória sobre o inimigo.

O grau de apoio da população, que pode vir a ser sustentado a despeito dos contínuos sacrifícios exigidos pela liderança da resistência, é um ponto crucial para entendermos a diferença entre vencer uma batalha e ocupar um território inimigo, no contexto de uma guerra irregular, face às possíveis hostilidades da população local (FREEDMAN, 2017). Trata-se de uma mensagem clara a qualquer um que deseje modificar o equilíbrio de

poder político no SI atual, em meio aos conflitos bélicos de 4^a geração: somente a guerra irregular, ou não convencional, é capaz de contrariar um poder estabelecido (HAMMES, 2004).

Para exemplificar o fato, correlacionando-o com a teoria geracional da guerra, cita-se novamente Lind (2005), que afirma que na medida em que os objetivos da 1^a fase da campanha no Iraque se esvaíssem, com a dissolução das forças estatais que resistiam à invasão da Coalizão, viria à tona, mais uma vez, a 4GW, onde a principal mudança não residia em como a luta seria travada, mas sim em quem estaria lutando no caótico campo de batalha. O mesmo pode ser aplicado ao caso da *Enduring Freedom Operation* no Afeganistão: diferenciar aqueles que realmente constituem forças inimigas, dos cidadãos comuns e inocentes é o ponto de inflexão que torna tão difícil adestrar forças armadas para esta nova geração da guerra, no que tange à modalidade já conhecida da guerra irregular.

Isso posto, ao longo das décadas, foi possível analisar, pormenorizadamente, a compatibilidade dos modelos de conflitos aos eventos históricos que se sucederam, seja pela adaptação das forças armadas para atender as demandas e o interesse político das lideranças estatais, equipando-se com armamentos de maior alcance, velocidade e aparatos tecnológicos, seja pela mutação dos atores diante da flexibilidade requerida no ambiente operacional, impondo uma complexa formatação de guerra, capaz de ser entendida nos moldes até então descritos neste artigo.

CONCLUSÃO

A evolução dos exércitos, como braços armados dos Estados foi capaz de dar sentido aos interesses das lideranças políticas para assegurar estabilidade mundial, em detrimento de haver o regresso à realidade primitiva, que carecia de leis objetivos e em sucessivos embates na disputa pelo poder.

O presente trabalho teve como objetivo elucidar, ao longo de uma análise de referenciais teóricos consagrados a respeito da guerra de 4^a geração (4GW), como ocorreu a evolução dos modelos dos conflitos no curso da história e os impactos desses no complexo entendimento do atual conceito de guerra.

Como rota inicial de análise, assumiu-se o pressuposto de que entre o fim da Guerra dos Trinta Anos (1648) e a Era Napoleônica tenha sido as primícias do que hoje se conhece por guerra de 1ª geração, reconhecida pela linearidade de forças terrestres, utilizando de formações cerradas, e tendo um modelo tático alusivo à ordem unida e batalhas em campos abertos. Com o Tratado de Westfália, a deflagração de conflitos armados tornou-se prerrogativa do Estado e a consequente tentativa de estabelecer a soberania de suas fronteiras, como ator supremo nas relações dentro do SI.

Passada essa fase, foi possível perceber que a guerra de 2ª geração ocorreu em meio ao aperfeiçoamento da tecnologia de disparo dos projéteis, com as tropas ocupando posições em trincheiras e utilizando de camuflagens diversas. O emprego, ainda rudimentar carecia de fogo concentrado e a artilharia indireta sincronizada para levar dano ao adversário, no intuito de gerar o atrito no campo de batalha. Assim, envidava-se esforços para o alcance maior de comunicação e obediência às ordens e às táticas, tais como ocorrido na Guerra Civil Americana e na 1ª Guerra Mundial.

O advento da guerra de movimento – *blitzkrieg* – impôs uma nova e decisiva ótica aos campos de batalha, com os alemães levando clara vantagem operacional, percebida na ofensiva alemã de 1918, liderada pelo General Erich Ludendorff. O absoluto emprego tático da guerra de “manobra” na 2ª Guerra Mundial demonstrou a união de velocidade, força e versatilidade na execução de estratégias até então desconhecidas. Foi o rompimento da tradicionalidade da guerra linear, voltando-se para a velocidade e a surpresa ao atingir o inimigo em sua retaguarda.

O protagonismo do Estado viu-se ruir em meios aos complexos cenários apresentados ao mundo nos intitulados conflitos de 4ª geração. A inserção de ricos aparatos tecnológicos não poderiam mais exercer todo o protagonismo almejado até então, durante a Guerra Fria. EUA e URSS se viram motivados a investir capital em países menos reconhecidos internacionalmente, a fim de posicionar suas ideologias e participar mais ativamente de conflitos de menor escala, mas com forte influência no que viria a caracterizar as guerras mais recentes, como no caso da invasão do Afeganistão e do Iraque, no início do século XXI.

O ambiente foi permeado pelo alto fluxo de informações, para atacar a motivação de lideranças militares a perseguir objetivos políticos e es-

tratégicos prioritários na campanha. Percebe-se que os últimos conflitos da história da humanidade foram marcados por um complexo ambiente, permeado tanto por forças convencionais, quanto por ameaças não estatais, irregulares ou não convencionais. Com isso, as forças militares, revestidas de uma estrutura tradicional, tiveram um longo e custoso desafio, em estabelecer táticas que fossem eficientes para atingir os objetivos políticos de suas respectivas nações.

Assim, diante de um conceito amplamente disperso e indefinido, uma nova dinâmica foi colocada para os atores, diferente de tudo que houvera desenhado nos modelos estratégicos até então, desde o fim da Guerra dos Trinta Anos. Portanto, foi perceptível que muitas foram as lições aprendidas e o quanto ainda é necessário debruçar-se sobre a análise desse modelo de conflito. Neste ensejo, chama-se atenção para recentes manchetes dos jornais mais influentes no mundo, estampando em suas capas a velha figura extremista do Talibã. A retomada do domínio sobre a capital, Cabul, após quase vinte anos de ocupação das tropas norte-americanas e britânicas no Afeganistão, demonstra o quão complexas serão as etapas que se sucederão, após o fim do embate entre forças convencionais e entidades não-estatais, em meio a um cenário de guerra moderna.

Ademais, cabe destacar que, embora haja ressalvas na tentativa de descrever a guerra moderna, dadas as críticas oferecidas à teoria geracional, é possível dizer que as incertezas futuras ainda predominam os próximos capítulos da história. A atual 4^a geração, enraizada em conceitos atrelados às táticas irregulares de combate, tecnologias avançadas para o fluxo de informações e as novas motivações sócio-políticas e econômicas para lutar, continua a predominar os desafios futuros das grandes potências, assim como o fantasma criado pela resistência do Talibã, em se manter vivo para remeter inesperadas lembranças ao ocidente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLACK, Jeremy. The Military Revolution II: eighteenth-century war. *In*: TOWNSHEND, Charles, (org.). **The Oxford history of modern war**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

- BRASIL. Ministério da Defesa. Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais. **MD51-M-04: Doutrina militar de defesa.** Brasília, DF, 2007.
- CHILDS, Jhon. The Military Revolution I: the transition to modern warfare. *In: TOWNSHEND, Charles, (org.). **The Oxford history of modern war.*** Oxford: Oxford University Press, 2000.
- CLAUSEWITZ, Carl. **On war.** Oxford: Oxford University Press, 2007.
- ENGLISH, Richard. **Modern war: a very short introduction.** Oxford: Oxford University Press, 2013.
- EUA. Department of Defense. Joint Chiefs of Staff. **Joint Publication 1: Doctrine for the armed forces of the United States.** Washington, D.C, 2017.
- FREEDMAN, Lawrence. **The future of war: a history.** Nova York: Public Affairs, 2017.
- GOLDSTEIN, Joshua. PEVEHOUSE, Jon. **International relations.** Harlow: Pearson Education Limited, 2014.
- HAMMES, Thomas. **The sling and the stone.** Minneapolis: Zenith Press, 2004.
- HOLMES, Richard. Battle: the experience of modern combat. *In: TOWNSHEND, Charles, (org.). **The Oxford history of modern war.*** Oxford: Oxford University Press, 2000.
- KEEGAN, John. **Uma história da guerra.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2006.
- LIND, Willian. *et al.* The changing face of war: into the fourth generation. **Marine Corps Gazette**, Quantico, v. 73, n. 10, pp. 22-26, outubro 1989.
- LIND, Willian. Understanding fourth generation war. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. 84, n. 5, pp. 12-17, setembro/outubro 2005.

MONTEIRO, Luis. Guerras de 4^a geração. **Revista Militar**, Lisboa, Portugal, n. 2591, p. 1001-1014, dezembro 2017.

TOWNSHEND, Charles. **The Oxford history of modern war**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular**. São Paulo: Contexto, 2009.

RESUMOS

MODALIDADES DE LICITAÇÃO NA LEI N.º 14.133/2021

*Elyne Portaluppi*⁹⁹

INTRODUÇÃO

A Lei n.º 14.133 entrou em vigor no dia 1º de abril de 2021. Conhecida como Lei de Licitações, traz inúmeros debates e discussões. Sua aplicação dará margens para algumas interpretações prevalecerem sobre outras. A licitação envolve a prática de uma série ordenada de atos jurídicos (procedimento) que permite aos particulares interessados apresentar-se perante a Administração Pública, competindo entre si em condições de igualdade. Cada fase da licitação se submete ao crivo de controle. Adotada determinada solução, a decisão está sujeita a controle (tanto administrativo quanto de órgãos externos). A finalidade da licitação reúne a busca pela contratação mais vantajosa e o respeito ao tratamento igualitário e interpessoal a todos os interessados em firmar a contratação administrativa. O presente trabalho busca ressaltar a importância dos princípios que norteiam a Administração Pública no processo licitatório e evidenciar cada modalidade de licitação com seus aspectos práticos e teóricos. Aponta tópicos da legislação pertinente, estudo analítico legislativo e jurisprudencial. A pesquisa visa demonstrar as modalidades licitatórias da Lei n.º 14.133/2021.

99 Advogada, pós-graduada em Direito Processual e em Direito Administrativo, aluna especial de mestrado em Direito Negocial na Universidade Estadual de Londrina/PR.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Lei n.º 14.133 extinguiu certas modalidades da Lei anterior (Lei n.º 8.666/1993), como a tomada de preços e o convite, no entanto, contempla uma nova modalidade, denominada como diálogo competitivo, aplicável apenas às contratações de obras, serviços e compras, inspirada nas contratações feitas pela União Europeia e Estados Unidos. O Diálogo competitivo é a modalidade de licitação em que existem diálogos efetuados com licitantes anteriormente escolhidos por meio de critérios objetivos, existindo o desenrolar de uma ou mais alternativas para satisfazer às suas necessidades, devendo os licitantes exibir proposta final depois de findado o diálogo. Com o diálogo a Administração Pública terá a vantagem de conhecer das respostas inovadoras ou mesmo das possibilidades que o mercado possui para proporcionar uma contratação mais estratégica, que melhor atender às suas necessidades (NOHARA, 2019). Ressalta-se que a Lei n.º 14.133/2021 deixa de determinar a modalidade em razão do valor, mas sim pelo objeto do contrato, motivo este que as modalidades de convite e tomada de preço deixam de existir. As modalidades que passam a existir são: concorrência; pregão; leilão; concurso; e diálogo competitivo (art. 28 da Lei n.º 14.133/2021). A concorrência será cabível às contratações de bens e serviços especiais. O pregão tornar-se-á modalidade exigida para contratação de bens ou serviços comuns. O leilão servirá para alienação de bens móveis ou imóveis. Já o concurso irá manter-se aplicável para contratações de serviços técnicos, científicos ou artísticos. E a nova modalidade: diálogo competitivo, que será exigível para contratações de obras, serviços e compras (GANDOLFI, 2019).

O Diálogo Competitivo é a modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (art.6º, XLII). Serve para licitar objetos com complexidade técnica, jurídica e financeira. Esta modalidade deve ser conduzida por uma comissão composta por no mínimo três servidores ou empregados efetivos.

A concorrência, na Lei n.º 14.133/21, é modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.

Concurso é a modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor. Nos concursos destinados à laboração de projeto, o vencedor deverá ceder à Administração Pública, todos os direitos patrimoniais relativos ao projeto e autorizar sua execução conforme juízo de conveniência e oportunidade das autoridades competentes. (art. 30, da Lei n.º 14.133/21).

O leilão, pela Lei n.º 14.133/21, permanece sendo a modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance.

O pregão também permanece como a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou também o de maior desconto, este último critério não era previsto na Lei n.º 10.520/02 (Lei do Pregão). A modalidade será adotada sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 29, da Lei n.º 14.133/21).

METODOLOGIA

A pesquisa utiliza o método qualitativo exploratório, com base princípios que norteiam a Administração Pública no processo licitatório. Aponta as modalidades licitatórias da legislação pertinente, estudo analítico legislativo e jurisprudencial. O estudo visa demonstrar as modalidades licitatórias da Lei n.º 14.133/2021 e propiciar material teórico aos operadores do direito para suas práticas, bem como, no campo social, ao promover à sociedade em geral informações que ajude a população compreender as mudanças legislativas, neste caso, as alterações à Lei n.º 8.666/93, considerando que as licitações e contratos públicos são de suma importância para a administração pública, e impacta diretamente a vida social e dos cidadãos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

É vedada a combinação das modalidades de licitação referidas na Lei nº 14.133/21. Tal proibição já existia no âmbito da Lei n.º 8.666/93. É necessário que seja determinada a modalidade licitatória, para que o edital especifique o procedimento da participação dos interessados. São princípios norteadores da Licitação: a Legalidade (vinculação legal), a Impessoalidade (tratamento imparcial), a Moralidade (baseado nos princípios éticos estabelecidos por lei), a Publicidade (veiculação de informações para a população) e a Eficiência (boa gestão dos recursos e serviços públicos). A função principal da administração pública é a defesa do interesse público.

CONCLUSÕES

A licitação se baseia na ideia de competição, como forma de selecionar a proposta mais vantajosa com o menor preço. Nessa competição, o interessado que cumprir os requisitos estabelecidos no edital de maneira mais satisfatória, será o contratado pela administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GANDOLFI, Paula. **Entendendo a Nova Lei de Licitações**. Site: RCC Soluções em Licitações, 2019. Disponível em: <https://www.rcc.com.br/blog/entendendo-a-nova-lei-de-licitacoes/>. Acessado em: 22 de jun. 2022.

NOHARA, Irene. **8 Principais Mudanças com a Nova Lei de Licitações e Contratos**. Site: Direito Administrativo, 2019. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/8-principais-mudancas-com-a-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/> acessado em: 22 jun. 2022.

SYLVIA; MARIA; DI PIETRO; ZANELLA. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GESTÃO PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MANUTENÇÃO DOS PROJETOS SOCIAIS

*Jose Mauricio da Silva*¹⁰⁰

INTRODUÇÃO

A gestão pública é de suma importância para os desenvolvimentos das políticas atuais. São elas que delegam as competências para estados e municípios, é por meio do planejamento delas que o governo decide quais são as melhores soluções para as necessidades pessoais da população. A aplicação correta dessas ações na administração pública resultará em benefícios para todos. Nesse sentido, os gestores têm a responsabilidade diante de estados e municípios em aplicar e ampliar importantes políticas públicas para toda a população em geral. Portanto, é necessário descentralizar projetos de responsabilidade sociais importantes para que lugares distantes e isolados onde a desigualdade é pouco vista.

Dessa forma, a gestão pública busca através das políticas pública minimizar as desigualdades sociais e a pobreza das pessoas, com ações voltadas a saúde, meio ambiente e programas de assistência social. Como exemplo temos o bolsa família, auxílio à educação, bolsa escola, auxílio a moradia,

100 Bacharel em Administração; Especializações em Gestão Empresarial, Gestão em Finanças. E gestão de pessoas e Gestão em Vendas.

creches, programas, como minha casa minha vida e entre outros. O objetivo deste estudo e compreender essas políticas, incentivar as pessoas no processo de transformação através da educação e melhorar a vida das famílias com mais moradias e desenvolvimento econômico nas regiões para que, as pessoas possam contribuir com mais renda para os municípios.

Para tanto, diante dos problemas citados, fica evidente a necessidade de uma gestão pública eficaz e permanente para resolver os problemas da sociedade. O governo é o principal responsável pelas políticas públicas e a manutenção destes compromissos diários. Gestores Municipais e estaduais junto com poder público podem resolver os problemas e aproximar as pessoas pobres vulneráveis e com necessidades a uma política mais social. Assim, reforça ainda mais a necessidade da elaboração de projetos sociais como: a importância das políticas pública para a manutenção dos projetos sociais? Dessa forma o governo através das políticas públicas pode interferir nas áreas mais pobres e distante de maneira a assumir compromissos para o fortalecimento, crescimento das sociedades e desenvolvimento de uma nação mais justa.

O objetivo da pesquisa é buscar informações importantes na literatura compreender a importância da gestão pública para os projetos sociais e beneficiar pessoas de baixa renda e o uso das políticas públicas como ferramentas administrativas para realizar ações e projetos sociais para satisfazer as necessidades das pessoas em situação de pobreza e de baixa renda. E buscar uma possível resposta da comunidade, pessoas e sociedade na aplicação destas políticas. Para alcançar o objetivo geral foi delimitado 3 (três objetivos específicos). No primeiro capítulo da pesquisa teve como estratégia conceituar gestão pública e políticas públicas; suas características e funções; e seu papel para a sociedade no seu desenvolvimento como um todo. No segundo capítulo foi apresentado a história de como nasceu a gestão pública e as políticas públicas e suas representatividades na sociedade. No terceiro capítulo, foi feito um discurso com a reflexão do que foi pesquisado e interpretado pelo autor e as teorias de outros autores relacionados ao tema. Por fim, com a conclusão dos dados coletados e discutidos.

A pesquisa se justifica pela necessidade que as pessoas têm para buscar seus direitos e seus recursos frente aos estados e municípios. A falta de conhecimentos nas informações também pela precariedade causado pela de-

sigualdade e pobreza a disparidade social impede as pessoas de terem seus problemas básicos resolvidos e assim ter mais igualdade frente às autoridades. Através de pesquisa científica e a análise dos dados podemos trazer informações importantes para a gestão pública para beneficiar famílias de baixa renda em estado de vulnerabilidade. Os dados coletados fornecem materiais e parâmetro para que se tenha um estudo mais profundo e científico. E com isso, a gestão pública venha a garantir ações importantes para os municípios e para as pessoas com vulnerabilidade e pobreza com a má distribuição de rendas.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi feito uma análise bibliográfica de autores, com procedimentos qualitativos. Foi feito fichamentos dos materiais bibliográficos com leitura dos documentos. Os descritores usados foram projetos sociais, políticas sociais e desigualdade social no Brasil. Os dados foram coletados e obtidos através de acervos acadêmicos como Google Acadêmico e SOLAR. Foi feito uma seleção dos materiais entre 2004 entre 2019. Para tanto, os critérios observados foram os mais citados para a validação do tema proposto. Foi feito também uma abordagem temporal em razões bibliográficas atuais. Para contribuir com a histórias, usou-se a literatura mais conceitual e antiga. Para compor a metodologia e poder também confrontar os assuntos optou-se por artigos, teses e materiais mais atualizados para fazer comparação e responder à pergunta buscada. Um melhor detalhamento da pesquisa é encontrado na metodologia da pesquisa no próximo tópico.

METODOLOGIA

Conforme Gil (2008), as pesquisas descritivas possuem como objeto a descrição de determinadas característica de uma população, fenômeno ou de uma experiência. Já na pesquisa qualitativa o cientista é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de sua pesquisa.

No geral, a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social; de uma organização e entre outros. Os pesquisadores que adotam uma abordagem qualitativa, se opõem ao pressuposto de que defendem um único modelo de pesquisa para todas as ciências, visto que

as ciências sociais possuem a sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria. Silva, Urbanesk (2009).

Conforme citado acima, para desenvolver a pesquisa foi feita uma pesquisa bibliográfica qualitativa. Foi feita leituras em documentos bem como artigos, livros, revistas, monografias e teses.

Para o desenvolvimento dos procedimentos técnicos, foi realizada pesquisa descritiva exploratória: descritiva pois que pretende descrever um fenômeno e exploratória pois, não pretende colocar em prática (Silva; Urbanesk, 2009). A pesquisa proposta não pretende criar material para aplicar, mais sim para produzir conhecimentos.

A pesquisa qualitativa, descritiva ela não tem interesse de aplicar os saberes mais sim o aprofundamento das questões pesquisada. Para Gil (2008), Fala que, a pesquisa qualitativa não se preocupa com a representatividade numérica, mais sim, com aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização entre outros.

Para o desenvolvimento dos procedimentos técnicos, foi realizada pesquisa biográfica, ou seja, uma pesquisa embasada em fontes científicas previamente aprovadas pelo crivo científico, por exemplo artigos de periódicos, artigos apresentados em eventos, monografias e dissertações de mestrado, teses de doutorado, livros, entre outros, ou seja, os instrumentos de coleta de dados tiveram a coleta bibliográfica. A escolha da pesquisa tem procedimentos exploratórios pois buscou a leituras de periódicos já publicado.

Os instrumentos de coleta para obter estas fontes foi bibliográfico. Foram usados acervos digitais, livros em bibliotecas, google scholar, *Scielo*, repositórios Acadêmicos, entre outros. As fontes escolhidas estão entre o período entre 2004 e 2019, ou seja, 15 anos no intuito de produzir um material mais coerente com a realidade recente. As palavras-chave\descritores da pesquisa foi: projetos sociais; políticas sociais; desigualdade social no Brasil.

Logo, foi feita uma revisão bibliográfica com procedimentos técnicos e científicos retirados da literatura, leituras de artigos, livros, teses e dissertação. A compilação resultou nos dados encontrados, para a realização desta pesquisa. Os resultados encontrados foram através da hipótese e na aplicação dos objetivos geral e específico e a metodologia aplicada. O pon-

to principal desta pesquisa é responder a pergunta da pesquisa e chegar mais próximo do objetivo geral.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este estudo busca compreender de que forma são feitas as políticas públicas para beneficiar as pessoas de baixa renda e com deficiência social. O município escolhido foi a cidade de Monte Castelo santa Catarina com muitas dificuldades de crescimento por falta de políticas públicas eficientes e mais voltadas as pessoas. Verificar quando são bem aplicadas estas políticas públicas para poder analisar a resposta de tais ações. Os resultados obtidos pela hipótese respondem a pergunta da pesquisa, e com a metodologia aplicada tem-se uma melhor forma de resolver o problema escolhido e poder através deste estudo melhorar a vida das pessoas da região.

Nas palavras de Paludo (2013), O autor deixa claro as enumeras questões e dificuldades que o governo, estados e municípios vem enfrentando para resolver problemas de gestão de qualidade de vida e as desigualdades sociais, cultural e fome. A desigualdade social tem reflexos na cultura das pessoas nas questões ambientais e desequilíbrio de renda. O descontrole em recursos e nos investimentos. Por tanto são enumeres as situações e que o governo vem lutando e tem deficiência para resolver e alcançar um número maior de pessoas, o combate à pobreza vem sendo deixado em segundo plano isso só faz crescer ainda mais a desigualdade no país.

Pode-se observar, diante do anunciado que, o governo tem grande dificuldade para resolver os problemas de gestão publica hoje no brasil e que, a muito tempo vem sendo tratado em pauta. As maiores dificuldades são resolver a questão do desemprego e a fome, estes problemas trazem um grande prejuízo na educação, saúde e nos desenvolvimentos da sociedade.

Analisar de como e feita as relações de políticas públicas para os municípios e através destas entender os verdadeiros motivos que estas políticas que são tão necessárias para aprovação de projetos sociais para os municípios e também para as pessoas e a sociedade não sejam atendidas, teria um respaldo muito grande, pois a sociedade entendia que, a sua participação e muito importante para que juntos aos seus representante e poder público e judiciário facilita os anseios da população que tanto sofre. Vale desta-

car, por exemplo, que o poder público e uma arma muito adequada para população menos desfavorecida pois, não requer pagamento nas ações e processos a eles preitado.

Conforme citado acima, ainda nas palavras de Paludo (2013, p.42), “A Administração direta compreende as competências e serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, assim como os órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União” Conforme explicado acima, as competência de planejamentos e ações em todas as ações tanto legislativa quanto, judiciário ou poder público depende do Presidente da República sancionar tais projetos ou leis para a aplicação nos projetos sociais em melhoria e desenvolvimento da sociedade.

Nota-se que as maiores dificuldades de se ampliar as políticas públicas são as distâncias entre Municípios e o Estado e a capacidade dos municípios coletar dados suficientes, para montar um bom projeto social. A questão da falta de conhecimentos pelos gestores também contribui para a má gestão e falta de qualidade e de agilidade nos projetos dos seus municípios. Outro problema percebido são as políticas contrárias as necessidades dos problemas que se sujeitam a favorecer uma pequena parcela de um grupo para satisfazer um número de votos. Devido a isso, é preocupante porque, essas ações paralelas só aumentam ainda mais os problemas sociais e a desigualdade social.

Para melhor entender as políticas públicas aplicadas para pessoas de baixa renda, verificou-se que a população, em geral, precisa ter mais conhecimento de suas necessidades e confrontar com seus direitos para depois levar aos seus representantes. Podemos também destacar, por exemplo, a grande dificuldade de o estado responder estas queixas em prazos curtos pelo motivo da demora nas análises dos dados por falta de funcionários de apoio.

Conforme explicado acima, nos pensamentos dos autores Camargo, Guimarães (2013) dizem que para existir uma gestão pública, de tal forma a ser elevado a um princípio constitucional da administração pública: a eficiência que é o dever estabelecido de como devem ser atingidos os fins da administração pública. Estes deveres precisam ser cumpridos e atingidos com fins públicos em relação da proposta que ela adota e fins

que ele busca. E o administrador público só pode fazer aquilo que é validado por lei.

Por essas razões serão necessários um entendimento técnico e eficiente no que se diz gerir gestão pública para aqueles cumprem os seus princípios. Pode se afirmar que, as maiores dificuldades para que, os gestores cumprem as suas metas e pelo motivo que são estabelecidas normas a serem seguidas por lei. O gestor público não pode se opor aos princípios estabelecidos na constituição para que não ocorra um desvio de conduta e seja punido por isso. Para tanto a maior parte destes não tem conhecimento necessário tanto técnico como profissional em suas ocupações isso também implica muito nas elaborações de projetos que venham a favorecer os pequenos municípios e a sociedade.

Não podemos também culpar somente o estado pela demora em dar uma resposta e solucionar as questões dos municípios. Cabe também os responsáveis por cada municípios que são os gestores, buscarem informações para elaborarem projetos condizentes para que possam ser avaliados e aceitos. Por isso, a necessidade de capacitação do profissional que representa um grupo de pessoas perante a sociedade.

Nota-se um despreparo por parte dos gestores. Vale destacar, por exemplo, uma falta de sintonia entre estado e municípios com as pessoas para que os problemas sejam solucionados.

Conforme explicado acima, Camargo e Guimarães (2013, p.1) “A eficiência da administração pública a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, torna-se então essencial”.

Este estudo é de grande importância para o público em geral, pois mostra as dificuldades que, os municípios têm de ser atendidos. E as razões que os gestores as vezes não possam cumprir com suas obrigações. É de fato que os gestores como representantes tenham que cumprir suas metas tanto em projetos para a sociedade e para desenvolvimentos de políticas em seu interesse. Pode se ter uma ideia de qual é o papel de seus servidores e governantes, por exemplo, com aproximação das pessoas as necessidades de seus municípios e procurar sempre entender como é feita estas ações. Uma das pontes será a assistência social e o poder público para resolver assuntos mais complexo.

Nesse contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. (PAULA, 2005 p. 2).

Assim fica claro o papel do governo na intervenção das políticas públicas em todas as esferas da sociedade.

Diante de tantas preocupações dos gestores e de governantes as políticas públicas podem ser melhoradas e mais bem aplicadas, pois ainda não é uma resposta concreta que se possa afirmar que os mais necessitados tenham seus problemas e dificuldades supridas pelos estados e municípios. Cabe as autoridades públicas terem mais acessos as necessidades das regiões que estão longe de ser atendidas concretamente. Ações em conjunto com todos os setores sociais precisam ser feitas e aplicada para melhorar as condições de vida das pessoas com baixa rendas e com necessidades especiais. Assim, os municípios podem contribuir com mais renda e ser mais observados pelas autoridades através de suas contribuições pelos impostos arrecadados e pagos por contribuintes com maior poder de compra de produtos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo serviu para compreender e aprofundar nos temas propostos. E teve como objetivo fazer uma análise dos problemas ali alcançados. Portanto, com o estudo possibilitou mais um entendimento através das leituras e pesquisa com materiais já publicado por outros autores para observar o quanto são necessários as divulgações e os fomentos de novos estudos para conhecimento científico e da população.

De certa forma, ainda está muito longe de se ter uma sociedade mais justa e humanitária, mas a gestão pública é uma das ferramentas e formas para que se chegue a bons resultados tanto na sua gestão como na distribuição de renda e para educação. O Estado por si só não tem condições de alcançar com êxito todas as regiões carentes. Logo, precisa de subsí-

dios como informação, dados importantes para que através deste possa responder as dificuldades e solucionar problemas da população. Para isso precisa de uma ligação entre estado e municípios com planejamento mais estruturados dos gestores para terem seus projetos aceitos para que possam ser aplicados da melhor forma possível.

Ha um grande interesse dos gestores em resolver os problemas de seus municípios. Mas há um jogo político que pode favorecer um pequeno grupo e não a totalidade dos que necessitam. Isso pode interferir nas ações e aumentar ainda mais a desigualdade nas regiões.

As políticas públicas têm tido grandes resultados como exemplo o bolsa família. Os programas têm aumentado na manutenção da criança na escola, e na qualidade de vida como um todo. Ajuda na compra de alimentos mais saudáveis e aumenta a renda de quem mais precisa.

Já na habitação os projetos da minha casa minha vida também contribuiu para a cidadania e aumentou a expectativa de vida das pessoas, deu possibilidade da casa própria com pequenas parcelas e juros baixos possibilitando a compra por famílias mais vulneráveis dando mais dignidades as pessoas.

Este trabalho buscou compreender de como são feitas as aplicações de projetos sociais para os municípios e assim fazer uma análise de como as pessoas, sociedade e população responde à estas políticas. E entender bem como o gestor aplica estes resultados para melhorar outras necessidades em outras áreas públicas. A pesquisa não teve o interesse na aplicação deste conhecimento na prática, mas sim o aprofundamento do conhecimento sobre o tema proposto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMARGO, Francielle de O.; GUIMARÃES, Klicia MS. O princípio da eficiência na gestão pública. Revista CEPPG-CESUC-Centro de Ensino Superior de Catalão, Ano XVI nº, v. 28, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo - SP: Atlas, 2008.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PAULA, A. P. P. D. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**, n. 45, p.36-49, 2005.

SILVA, Renata. **Metodologia do trabalho Indaial**. Asselvi , 2009.

A EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À SAÚDE: ANÁLISE DA PROMULGAÇÃO DE TRATATIVAS DE CONCRETIZAÇÃO VOLTADAS PARA ASSEGURAR ESSA GARANTIA FUNDAMENTAL DE FORMA EQUITATIVA

*Jéssica Holandini Costa*¹⁰¹

*Kauane Cristine de Oliveira Costa*¹⁰²

INTRODUÇÃO

É indiscutível o fato de que na antiguidade a perspectiva perante os direitos sociais era precária e prejudicial para a cidadania, haja vista que não existia uma regulamentação específica em que se tivesse a organização e regulação de tais direitos para garantir minimamente a igualdade dos povos da época, já que, é notório que somente aqueles que eram providos

101 Graduanda em direito na Universidade da Amazônia. Estagiária do escritório CTeixeira advocacia. Integrante da LADEMP, da Comissão OAB Universitária e da LADITS.

102 Graduanda em odontologia na UniFamaz. Integrante da Liga Paraense de Anatomia e Fisiologia Humana. Secretária de Saúde Pública no Centro Acadêmico de Odontologia Etiane Prestes.

de riquezas e bens materiais poderiam ser considerados cidadãos e ter acesso à proteção de seu bem-estar com qualidade.

Nessa perspectiva, com a implementação da Constituição Federal de 1988 e a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), pode-se analisar que tais disposições em questão, além das reivindicações sociais, foram determinantes para se atingir tais garantias voltadas às tratativas de políticas públicas de saúde, visto que

A Constituição Federal de 1988 constitui-se marco histórico da proteção constitucional à saúde, de modo que, antes da sua promulgação, os serviços e ações de saúde eram destinados apenas a determinados grupos, os que poderiam, de alguma forma, contribuir, ficando de fora as pessoas quem não possuíam condições financeiras para custear o seu tratamento de forma particular e os que não contribuíam para a Previdência Social (DE MOURA, 2013, p. 1).

Nesse ínterim, verifica-se que, o caminho para a homologação da garantia fundamental à saúde, foi marcado de grandes batalhas até a concretização da participação das comunidades como um todo para a aquisição deste direito social de extrema importância.

Diante disso, a pesquisa se justifica na necessidade de se analisar a importância da promulgação do direito social à saúde e a instituição do SUS, como meio de assistência e amparo para as comunidades.

Assim, o objetivo deste trabalho se encontra na importância de averiguar a promulgação de tratativas de concretização de políticas públicas voltadas para a efetivação do direito social à saúde, bem como a sua efetividade.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O direito social à saúde é uma garantia essencial prevista na Constituição Federal, em seu artigo 6º (BRASIL, 1988), o qual deve ser ofertado a todos, para que as comunidades alcancem o bem-estar social.

Neste viés, o Artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) assegura como um dos direitos sociais, a saúde, garantindo que, de forma

igualitária, a sociedade tenha o seu bem-estar efetivado. Para além disso, o artigo 196 da Carta Magna trata que

A saúde é direito de todos e dever do Estado, 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 (BRASIL, 1988).

Diante disso, entende-se a garantia à saúde como uma assistência essencial que deve ser efetivada de maneira igualitária as comunidades.

Nessa esteira, analisa-se o caminho de concretização do acesso de forma igualitária ao direito social à saúde, de tal maneira que, “o Sistema Público de Saúde resultou de décadas de luta de um movimento que se denominou Movimento da Reforma Sanitária. Foi instituído pela Constituição Federal (CF) de 1988 e consolidado pelas Leis n.º 8.080 e n.º 8.142.” (DA SILVA RAMOS, 2007, p. 21). Nesse panorama, é lícito ressaltar que com o advento da Carta Magna de 1988, o acesso ao direito fundamental à saúde foi ampliado às comunidades, na perspectiva de que foram criadas as leis orgânicas, bem como o surgimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Nesse diapasão, com a regulamentação e implementação do SUS, tem-se os princípios que devem ser honrados pelos profissionais de saúde, sendo eles doutrinários e organizacionais, tais quais: a universalidade, equidade, integralidade, regionalização, descentralização e a participação popular, respectivamente, como ressalta C Teixeira (2011, p. 2):

O que implica conceber como “imagem-objetivo” de um processo de reforma do sistema de saúde “herdado” do período anterior, um “sistema de saúde”, capaz de garantir o acesso universal da população a bens e serviços que garantam sua saúde e bem-estar, de forma equitativa e integral. Ademais, se acrescenta aos chamados “princípios finalísticos”, que dizem respeito à natureza do sistema que se pretende conformar, os chamados “princípios estratégicos”, que dizem respeito à diretrizes políticas, organizativas e operacio-

nais, que apontam “como” deve vir a ser construído o “sistema” que se quer conformar, institucionalizar.

Desse modo, é necessário que sejam respeitados os dispositivos constitucionais e os princípios basilares do SUS, visando que as comunidades tenham um acesso cada vez mais de maneira equitativa e digna.

METODOLOGIA

A metodologia adotada foi pautada em uma abordagem teórico-normativa em que se observou, através das disposições históricas e legais a importância da promulgação do direito social à saúde e a instituição do SUS, como meio de assistência e amparo para as comunidades.

Os procedimentos utilizados foram o levantamento bibliográfico e legal, a fim de averiguar a promulgação de tratativas de concretização de políticas públicas voltadas para a efetivação do direito social à saúde, bem como a efetividade equitativa para as comunidades.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Por conseguinte, é importante ressaltar as diversas lutas sociais para que se obtivesse a igualdade de acesso à garantia essencial à saúde para obtenção de bem-estar e dignidade humana, já que apenas uma parcela da população que detinha de riquezas teriam essa possibilidade. Em vista disso, o SUS e as tratativas dispostas na Constituição Federal e nas legislações orgânicas possibilitaram um acesso mais igualitário à saúde, no sentido de que “o SUS é fruto de uma longa jornada histórica, na qual a população em geral sempre enfrentou sérias dificuldades de atendimento adequado. O SUS procura ser uma resposta a esse grave problema em nosso país.” (DE OLIVEIRA, 2012, p. 2).

Outrossim, torna-se necessário verificar o cumprimento dos princípios do SUS, haja vista que

Os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) constituem as bases para o funcionamento e organização do sistema de saúde em nosso país, afirmando direitos conquistados histórica-

mente pelo povo brasileiro e o formato democrático, humanista e federalista que deve caracterizar sua materialização.” (Matta, G. C, 2007, p. 1).

Com isso, verifica-se que estes princípios devem ser respeitados para que se tenha um bom funcionamento deste sistema a fim de garantir a maior propagação do bem-estar social.

Em outra instância é importante se analisar que apesar das diversas lutas sociais, estabelecimento de diretrizes para o funcionamento do SUS e o alcance deste direito a uma ampla camada da sociedade, ainda segue sendo um desafio o acesso equitativo da sociedade a esta garantia, visto que

Em uma sociedade razoavelmente justa, onde prevaleça o entendimento de saúde como bem público, há amplo consenso quanto à igualdade no direito de acesso aos serviços médico-sanitários providos, direta ou indiretamente, pelo Estado. A mera definição formal de um direito, entretanto, não garante necessariamente o seu exercício efetivo. Nem assegura que o exercício desse direito se distribua igualmente entre os diferentes segmentos sociais (SM Vianna, 1989, p. 8).

Nesse eixo, é necessário se averiguar o cumprimento dos princípios e disposições legais, para que se tenha um acesso cada vez mais equitativo, ao invés de igualitário, uma vez que ainda se nota uma inefetividade nessas perspectivas.

CONCLUSÕES

Por isso, com base na pesquisa voltada para analisar a promulgação do direito social à saúde e a instituição do SUS, como meio de assistência e amparo para as comunidades, bem como a promulgação de tratativas de concretização de políticas públicas voltadas para a efetivação do direito social à saúde, entende-se que o contexto histórico dos direitos sociais, assim como da saúde pública até o século atual foram cruciais para a concretização dos direitos conquistados e que são usufruídos atualmente.

Com o advento da Constituição Federal e as leis orgânicas, é lícito afirmar que estas servem como grande representatividade e exemplo de conquista social. Entretanto, é importante se verificar o cumprimento dessas tratativas garantidas, visando com que estes direitos adquiridos não só sejam cumpridos igualmente, mas também de maneira equitativa, com o intuito de proporcionar de fato às comunidades como um todo a eficácia do Sistema Único de Saúde, asseverando o bem-estar coletivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 jun. 2022.
- DA SILVA RAMOS, Marcelene Carvalho. O direito fundamental à saúde na perspectiva da Constituição Federal. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 5, n. 22, p. 147-165, 2007.
- DE MOURA, Elisângela Santos. O direito à saúde na Constituição Federal de 1988. *Âmbito Jurídico*, XVI, v. 114, 2013.
- DE OLIVEIRA, André Luiz. História da saúde no Brasil: dos primórdios ao surgimento do SUS. **Revista Encontros Teológicos**, v. 27, n. 1, 2012.
- MATTA, Gustavo Côrrea et al. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde.
- TEIXEIRA, Carmen. Os princípios do sistema único de saúde. **Texto de apoio elaborado para subsidiar o debate nas Conferências Municipal e Estadual de Saúde. Salvador, Bahia**, 2011.
- VIANNA, Solon Magalhães. **Equidade nos serviços de saúde**. 1989.

OS IMPACTOS SOCIAIS DA REFORMA TRABALHISTA PARA AS NOVAS RELAÇÕES DE TRABALHO E OS REFLEXOS REAIS NA SEGURIDADE SOCIAL

*Ravenna dos Santos Assis*¹⁰³

*William Zenon Nogueira Conrado*¹⁰⁴

INTRODUÇÃO

A reforma trabalhista apontada como grande passo para o desenvolvimento social, na geração de emprego e melhoria no padrão de vida dos brasileiros, na verdade, trouxe diversos impactos sociais para as novas relações de trabalho, refletindo diretamente na realidade da seguridade social

103 Graduanda em Serviços Previdenciários no Centro Universitário Leonardo da Vinci – UNIASSELVI; Graduada em Administração pela Faculdade Latina Americana de Educação-FLATED; Pós-graduada em Docência do Ensino Superior pela Faculdade Antônio Mafrense-FAM.

104 Orientador/Coautor: Graduado em Direito pela Instituição Faculdade Pitágoras - Divinópolis / MG (2018); Pós-graduado em Ciência Política pela Faculdade UniBF (2019); Pós-graduado em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Faculdade UniBF (2019); Pós-Graduado em Educação a Distância: Gestão e Tutoria. Pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci, UNIASSELVI (2022); Pós-graduando e Advocacia Cível pela ESA & FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público (2022).

no Brasil. Tal advento apresenta-se como um desapontamento, principalmente, para os mais afetados pela reforma, no caso, os trabalhadores. Pois, ao tornar relações de trabalho mais flexíveis, ocasiona em um processo de desconstrução da rede de proteção social designada pela Constituição da República Federativa do Brasil para acudir seus cidadãos, deixando-os assim, de alguma forma, desassistidos pelo o Estado. Diante dos inovadores preceitos elencados pelas instituições responsáveis pela proposta das novas regras, surgem muitas indagações quanto à aplicação destas na prática, despertando em todos os anseios de busca para o entendimento dessas novidades impostas aos trabalhadores, sob condições abstrusas para a captação popular. Com isso, através da busca literária, leitura, estudo dirigido e revisão bibliográfica dos documentos oficiais do BRASIL, através de suas representações administrativas, e de textos específicos acessados na forma digital, fez-se um minucioso estudo que traça um paralelo narrativo para a análise circunstancial dos efeitos das mudanças na estrutura basilar dos direitos sociais do país. Portanto, este trabalho tem o intuito de apresentar de forma concisa os impactos que tal reforma traz para o acesso das pessoas aos direitos constitucionais fundamentais, compreendendo o papel importante da força de trabalho e dos trabalhadores para o campo socioeconômico do país.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Conforme o texto constitucional (BRASIL, 2019), trata-se direitos sociais fundamentais o acesso à educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência e a assistência social. Assim, o trabalho é um direito social fundamental para a garantia da existência e da dignidade da pessoa humana, sendo este, de responsabilidade do Estado e de toda a sociedade, devendo assim, ser legalmente subsidiado e promovido sob as premissas de assegurar ações que garantam a proteção social para o pleno exercício da cidadania.

Partindo desse pressuposto, é perceptível a função desempenhada pela energia do trabalho na construção de uma sociedade democrática e justa. Pois, todo ser humano tendo suas necessidades básicas supridas, consegue empregar o pensamento e o foco para progresso e desenvolvimento, a par-

tir da condição de seres racional, sociável e fraterno, que aspira melhoras para os seus. Neste sentido, durante algum tempo houve avanços nesta direção, como por exemplo, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), pensada para reforçar por meio legal e coletivo a função socioeconômica que o trabalho exerce na vida dos cidadãos. Segundo o texto da CLT, que expõe

Art. 1º - Esta Consolidação estatui as normas que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho, nela previstas.

Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço. [...]

Art. 3º - Considera-se empregada toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário. [...]

Art. 4º - Considera-se como de serviço efetivo o período em que o empregado esteja à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens, salvo disposição especial expressamente consignada (BRASIL, 1943).

Observa-se a relação de trabalho entre empregado e empregador, percebe-se a existência da analogia subordinada de uma das partes que compõe esta organização, ou seja, quando é pronunciada a dependência do salário, fica evidente a condição de vulnerabilidade à qual o trabalhador é submetido. Portanto, com a sanção de novas regras que propõe acordos que flexibilizam ações em que existe uma parte vulnerável, não é difícil compreender que a parte fragilizada será prejudicada, indo na contramão dos títulos primordiais do Direito Trabalhista, que é o princípio da proteção, “este princípio garante proteção à parte hipossuficiente da relação de trabalho, ou seja, ao trabalhador” (TUROLLA, 2017, p.3).

Dessa maneira, a reforma trabalhista ocorrida em meados do ano de 2017, que incluiu textos referentes à flexibilidade no que diz respeito a contratos, carga-horária, acordos e entre outros, culmina no aumento exorbitante da precariedade e da informalidade do trabalho. Consequentemente, este feito, afeta diretamente o custeio da seguridade social,

principalmente, no modelo atual de gestão. Sendo ela quadripartite, é necessário o aumento de trabalhadores formais, contribuintes e filiados na estrutura da seguridade social para custear o que lhes é equivalente.

METODOLOGIA

O estudo consolidou-se por intermédio de uma revisão bibliográfica, de caráter narrativo, de modo que, as informações foram coletadas em documentos oficiais publicados pelos órgãos representativos, dispostos nas formas impressas e digitais, bem como por meio de textos no formato de artigos, encontrados digitalmente. A leitura, o estudo dirigido, a interpretação e a escrita foram os procedimentos adotados para endossar as análises acerca da pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Perante o desenvolvimento deste trabalho, expõe-se a necessidade de tornar informações e discussões mais acessíveis e evidentes à população. Pois, circunstancialmente, em virtude da ausência de conhecimento básico do exercício de seus direitos e deveres, no que concerne aos direitos sociais fundamentais, as pessoas que se encontram na base constituinte da sociedade, tem constatemente seus direitos feridos pelo interesse individualista da supremacia do capital. A cada instante em que propostas de reformas aparecem em discussões, cresce a preocupação com os direitos estabelecidos pela Constituição Cidadã de 1988. Afinal, uma sociedade fraterna, igualitária e solidária não desfaz de seus mecanismos de oferecer amparo e proteção aos seus atendidos.

CONCLUSÕES

Logo, em conformidade com as apreciações desta pesquisa, é crível constatar que a reforma trabalhista trouxe contingentes impactos, em sua enorme parte, negativos, tanto pelo ponto de vista social, como econômico para as estruturas administrativas do nosso país. Quer dizer, é visível o dano causado na sociedade em razão desta reforma que delimite ao termo trabalhista, no entanto, afeta diversos setores, de todas as camadas sociais, principalmente, a classe mais suscetível às mazelas sociais.

Um dos fatos bastante relevantes do presente estudo, consiste na observação da cadeia que se constrói a partir da inserção do indivíduo no mercado de trabalho, até o acesso dele aos benefícios sociais fundamentais. Uma vez que, estabelecido essa conexão, nota-se que as questões trabalhistas, assistenciais e previdenciárias, estão intimamente conectadas e primam dos mesmos fundamentos. Ou seja, para a manutenção e sobrevivência do sistema que engloba esses quesitos, perpetra-se a essência da administração pública, em seus objetivos principais, bem representados na nossa Carta Magna. Haja vista que, se o custeio desse sistema vem também por parte do empregado, e se este, não tem vínculo empregatício e nenhuma outra forma de participação para esse custeio, é inviável seu acesso.

De tal modo que, na situação de desamparado total pelo sistema formal de trabalho, esse conseqüentemente, é empurrado para a informalidade, torna-se vítima da desinformação e quão intensamente submergido a viver em condições miseráveis. Deste modo, passam a carecer cada vez mais de amparo assistencial e de saúde pública, sobrecarregando assim, o sistema da seguridade social.

Portanto, no que tange ao tripé da seguridade social, um deles sofre enfraquecimento com esse advento, ou seja, com a diminuição de seus filiados e contribuintes, atenua drasticamente sua estabilidade, trazendo muita preocupação no que diz respeito ao atendimento, cobertura e efetivação das políticas públicas e serviços prestados no âmbito dos direitos sociais fundamentais.

Dessarte, a informação chegando aos mais interessados no processo de reformulação das relações de trabalho, a abertura de espaços para discussões sobre esses impactos, propiciam a perspectiva de cumprimento dos aspectos preconizados pelas legislações que priorizam o lugar do cidadão na concretização do desenvolvimento de uma sociedade sem a destruição de seus valores constitucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Casa Civil. Consolidação das Leis Trabalhistas. **Decreto n.º 5.452 de 1º de maio. 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasil, RJ: Presidência da República, 1943. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm.
Acesso em: 25 jun.2022.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, consolidado até a Emenda Constitucional nº 101/2019. Brasília. Secretaria de Editoração e Publicações Coordenação de Edições Técnicas. 2019.

BRASIL, Secretaria Geral- Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei n.º 13.467 de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis Trabalhistas. Brasília, DF: Presidência da República, 22017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

TUROLLA, Rodolfo. **Princípios do Direito do Trabalho**. Politize, 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/principios-do-direito-do-trabalho>. Acesso em: 25 jun. 2022.

FALHA DA NAÇÕES UNIDAS – CASO CHINA

*Bianca dos Santos Bueno*¹⁰⁵

OBJETIVO DA PESQUISA CIENTÍFICA

A Organização da Nações Unidas detém hoje a maior força sobre os direitos humanos mundial, porém sua funcionalidade abre lacunas para o interesse das grandes potências, através de o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral ser por votação por unanimidade, mostrando que todas as decisões dela fica na mão de cinco grandes nações, mas nem todos os países têm a aplicabilidade dos direitos humanos correta, ou pelo menos dentro daquilo que está na carta das Nações Unidas, nesse ponto a China que é palco de diversas investigações por conta de violar esses direitos, fazendo com que a ONU seja falha uma vez que um dos seus membros não aplica as leis adequadamente.

A organização nascida em 1945 após os terrores da segunda guerra mundial, com a ideia de evitar o mesmo cenário, ela é dividida em membros votantes e membros não votantes, e tem como membro votante China, Estados Unidos da América, Reino Unido, França e Federação Russa, que ratificaram a carta que deu a origem a organização. Ela é dividida em Conselho de Segurança, Assembleia Geral, Conselho de Tutela, Tribunal Penal e Secretário Geral, porém sendo somente o Conselho responsável

105 Bacharel em Relações Internacionais pela FMU - Faculdade Metropolitana Unidas.

pela reestruturação e manutenção da paz, ligado diretamente à segurança internacional.

Contudo, a China é uns dos membros que a compõe, mas traz uma história diferente dentro dos Direitos Humanos, na era da Mao Zedong o país ficou sem Constituição até 1979, porém com a ascensão de Deng Xiaopingem 1982 e a ideia dele em crescer industrialmente de desenvolver o país começou a aplicar direitos aos seus nacionais, mesmo que a questão de direitos humanos era chamada de direitos de classes. Entretanto, a China tem algumas limitações dentro dessa linha, como a liberdade religiosa e liberdade de imprensa, que internamente só pode se manifestar nos dois casos se o Estado autorizar, o que causa muitas prisões compulsórias.

Na mesma linha em sua política externa, a China teve de participação 102 de 120 votos dentro da aplicabilidade dos Direitos Humanos na ONU, mas ainda sim em muitas decisões se demonstrou calada, e sem expressões, e até mesmo pregando que respeita a soberania de cada país, sendo até mesmo contra intervenções o que faz dele o oposto do Conselho de Segurança no qual é participante.

Ainda mais sendo investigado por outras organizações como Human Right Watch sobre jornalistas, ativistas e intervenção sobre a mídia social. Ademais ainda há violações contra etnias como perseguições de uigures e turco otomanos, tendo arruinado os cemitérios e muitos deles foram presos para “desenvolvimento” da nação , ainda teve várias violações dentro de Hong Kong pelo processo de eleições duvidosos que ganhou o Tarry Lee e uma série de perseguições do próprio, pôr fim a prisão dele até a após slogans e o tirou de livros estudantis.

Deixando em claro, como um país que viola direitos humanos e ainda é responsável pela aplicabilidade dela no cenário internacional, a ideia principal é que o interesse da China não é nisso, mas sim em ganhar visibilidade e poder, e assim desenvolver mais o seu país.

Contudo o problema principal da ONU não está em sua Carta de Deitos Humanos que tem como foco principal manter a dignidade de todos independentes da raça , sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição, mas em sua aplicabilidade, pois os países que estão à frente da tomada de decisão, não são países que estão interessados na ideia central da ONU, e o caso China sendo um membro votante que

viola o direitos humanos, tornasse duvidoso as tomadas de decisões da organização . Todavia para que a aplicabilidade traga o que realmente as nações precisam que é a dignidade de cada cidadão, tendesse as nações que tomam a decisão não estejam interessados em seus próprios interesses, mas em garantir a dignidade e paz internacional.

METODOLOGIA

O trabalho caminha dentro do âmbito bibliográfico, trazendo uma análise principalmente dentro dos direitos humanos na política doméstica e internacional dentro da China e esse reflexivo vem dentro da ONU e a aplicabilidade dos direitos humanos internacionais.

Ainda caminhando dentro dessa ideia, olhando inicialmente dentro da política interna de direitos humanos da China e como ele aplicou durante todos os anos, e a sua evolução desde o governo Zen Dong onde não tinha uma Constituição Legal, e como política internacional da China, principalmente dentro a ONU, até porque a China é um dos membros do Conselho de Segurança.

Por fim dessa comparação de como a China se porta dentro dos direitos humanos em todos os lados no cenário internacional, pensamos de como o seu posicionamento errado influência em várias decisões, e com isso traz malefícios a outros países que precisam de um membro da ONU que acredite e defenda esses direitos.

Questão do trabalho: Se a China não aplica Direitos Humanos internos como ajuda o externo.

A base da ONU é os membros permanentes que têm direitos a votos e vetos dentro da aplicabilidade dos direitos e proteção da dignidade humana, manutenção de paz, e entro outros pensamentos dentro desse pensamento e intervenções humanitárias, porém os membro que estão precisam acreditar nos direitos humanos para que esse voto não seja errado, pois os países que precisam dessas ajudas sofrem como guerras, fome, desastres naturais.

Partindo desse pensamento olhamos para o posicionamento principalmente da China dentro da organização, e de suas atitudes dentro da Lei, no qual surge o questionamento que é se a China não aplica a lei

interna como pode defender outros países ? Podemos ver esse questionamento bem claro na falta de Constituição por longo tempo e diversas denúncias de violações de direitos interno e até mesmo externo no caso de Taiwan.

Contudo o peso dessa questão mostra o erro da ONU em manter um país, é até mesmo como essa falha afeta países que confiam em seu julgamento para trazer a ajuda a diversas vítimas, e até mesmo faz com que ela se mostre inútil para a ajuda e sendo realmente para o interesse pessoal desses países e não o interesse em ajudar como se prega.

RESULTADOS

Nosso mapeamento chegou diretamente à ideia de que o problema em manter membros com direito a voto e veto, sendo membro permanente como a China, causa a falta de aplicabilidade efetiva da ONU de trazer a ajuda a quem precisa.

Trazendo a certeza de que a ONU deve mudar para se garantir como uma organização séria e precisa, e não perder seu respeito para evitar novas grandes guerras no futuro, mas também estar presente em pequenas guerras como hoje.

Essa mudança deveria ser primeiramente nos membros permanentes dando abertura para novos de outros países , principalmente de países emergentes que desvelam a balança de desenvolvimento de seu continente, isso traria uma nova visão de mundo e de decisão da ONU, e sensibilidade de países que sofrem como males como guerra ou desastres traria votos a favor da proteção e aplicabilidade dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS

Carta das Nações Unidas, São Francisco, 1945.

Human Right Watch. China of Events 2020. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2021/country-chapters/377339>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MELLO, Andrea. *A Percepção sobre práticas de Direitos Humanos na China e sua influência na Construção de Soft Power Chines*, Brasília, 2016.

NOGUEIRA, Camila. *A atuação da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas*, São Paulo, 2012.

SCRESTS, Sonya; BRESLIN, Shaun. *China and the International Human Right System*, Londres, 2012.

SILVA, Jorge. *Taiwan e as relações com a China*, Janus, 2017.

WEBER, Michael. *Human Right in China*, Congressional Research Service, 2021.

FORMAÇÃO DE LEITORES NAS SÉRIES FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: ESTRATÉGIAS DE LETRAMENTO LITERÁRIO A PARTIR DE OBRAS DE EXPRESSÃO AMAZÔNICA

*Marileia de Oliveira Souza*¹⁰⁶

INTRODUÇÃO

A presença da literatura no cotidiano escolar é uma necessidade vital para a formação crítico-reflexiva e humanizadora dos indivíduos. Que, portanto, deve-se transcender ao mero ofício de leituras fragmentadas presentes nos livros didáticos de língua portuguesa, subterfúgio primevo na maioria das vezes para o ensino de gramática normativa. O cerceamento do contato efetivo e integral com obras literárias tem refletido em altos índices de analfabetismo funcional, baixo desempenho em avaliações externas, além do retrocesso em habilidades e competências consideradas básicas instituídas na Base Nacional Comum Curricular— BNCC. Logo, existe uma necessidade urgente de tornar prioritário o desenvolvimento e a aptidão pela leitura nas instituições de ensino.

106 Graduada em letras Português pela Universidade Federal do Acre(UFAC) e professora da rede básica de ensino do estado do Acre.

Além de inserir a prática de leitura como atividade constante dentro do contexto educacional na cidade de Cruzeiro do Sul — AC, é de suma importância propiciar aos discentes o contato com a literatura de Expressão Amazônica, desconhecida de grande parte do alunato cruzeirense. Entretanto, imprescindível para compreensão das origens que tecem a cultura local.

Diante disso, o presente projeto tem como objetivo trabalhar com a formação de leitores nas séries finais do ensino fundamental na cidade de Cruzeiro do Sul — AC, Inserindo no cotidiano escolar obras que versem sobre a literatura de Expressão Amazônica, além de buscar possíveis estratégias para que possa viabilizar a prática literária em sua totalidade.

Trata-se de um objeto de estudo que busca a partir do acompanhamento de vivências presentes no âmbito escolar conhecer os entraves que restringem e ofuscam o exercício pleno da leitura, com intuito de pensar meios para reverter o quadro de modo a transformar a realidade em que se encontram diversas instituições, com intuito principal de formar leitores capazes de perceber o inefável poder humanizador contido nos interstícios do universo literário, conscientes também de seus nascedouros, isto é, de suas origens enquanto habitantes do solo amazônico.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Inserir a leitura como exercício contínuo e preponderante no contexto escolar constitui-se como elemento essencial na tessitura do discente enquanto sujeito pleno de atributos humanos, essências para o convívio em sociedade. Pois desperta valores e princípios preconizados no meio social, além de dotá-los de sapiência para enxergar além das lentes impostas pelo pragmático. Para tanto, oportunizar o contato com o vasto cosmo da literatura, muitas vezes limitado e pouco conhecido na rede básica, é uma possibilidade de estimular o senso crítico, e sobretudo o papel humanizador tão necessário e vital para a sociedade.

Dessa forma, Antonio Candido, defende a literatura desenvolve no ser humano uma parcela da humanidade na medida que nos torna mais compreensíveis e abertos para a natureza, a sociedade, o semelhante (CANDIDO, 2011). Nesse viés, o texto literário pode aguçar o senso

humanizador nos discentes e o acesso a obras contribui sobremaneira para desconstruir o ensino arcaico de literatura na rede básica de ensino, muitas vezes limitado a conceitos rasos e superficiais, focado sobretudo em fragmentos de obras isoladas presentes nos livros didáticos, sem permitir a aproximação do estudante com as narrativas.

Ademais, também é possível permitir a inserção do aluno no universo da Literatura de Expressão Amazônica, visto que é importante na constituição identitária dos sujeitos. Contudo, é um tipo de literatura que ainda é distante das salas de aulas juruaense, o que perpassa em uma formação fragilizada em termos de conhecimentos que sustentam as bases da história regional. Desse modo, tornar parte da vivência escolar, narrativas que tratem sobre os elementos constitutivos da cultura e da história dos discentes é importante isso porque pode mostrar-lhes os diversos matizes que compuseram a trajetória dos habitantes pelo viés literário.

METODOLOGIA

Para esta pesquisa, será realizado um estudo teórico envolvendo estudiosos como Costa (2013), (COSSON,2012) e (COLOMER, 2007) com noções de literatura, bem como outros estudiosos que possivelmente serão inseridos no decurso do trabalho, além da realização de oficinas para coleta de dados referente ao objeto proposto.

Para tanto, a presente pesquisa será de cunho bibliográfico e de campo, com realização de oficinas literárias na escola de Ensino Fundamental II João Kubitscheck, situada na cidade de Cruzeiro do Sul — AC, com as turmas de 8º e 9º anos.

As oficinas irão ocorrer no período de um semestre letivo, neste intervalo serão trabalhadas narrativas de alguns autores de literatura de Expressão Amazônica, tais como; Márcio Souza, Alberto Rangel, José Potyguara, Florentina Esteves, dentre outros. Antes do contato integral dos discentes com as obras será tecido algumas considerações sobre a relevância de conhecer esse tipo de ficção, tanto para constituição leitora quanto para formação cultural, com intuito de torná-los conhecedores de suas origens.

Os encontros com as turmas servirão como ponto de partida para compreender a realidade dos discentes no que consiste a prática com a leitura. Será observado durante este período as principais limitações apresentadas durante o contato efetivo com as obras no que se refere ao pro-

cesso de compreensão e interpretação, dentre outros. A partir das principais dificuldades será pensando meios que possam contornar os entraves buscando para tanto possíveis soluções que possam contribuir para o melhor desenvolvimento da literatura em sala de aula.

Durante a oficina será proposto a sequência básica de letramento literário idealizado pelo teórico Rildo Cosson (COSON,2012), que consiste em quatro passos: motivação, introdução, leitura e interpretação.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Formar leitores vai além do processo de decifrar códigos, implica também no legado social que esta prática proporciona ao indivíduo, no compartilhamento de visões baseados nos significados que emergem do texto e na forma de acolhimento da perspectiva do próximo, mesmo não existindo para tanto a obrigatoriedade de concordar com todos os elementos que tecem o imaginário e as concepções do outro.

Logo, proporcionar momentos que desenvolvam oportunidades de partilha e de escuta, compreende-se como uma necessidade vital dentro das instituições de ensino. Levar os discentes a refletir além dos resumos contidos nas notas de rodapé dos livros didáticos sobre determinada obra, que de maneira sucinta e rasa explora somente fatos superficiais sem consistência, é uma situação que precisa ser revista de maneira urgente.

Aplicar tais pressupostos elencados como mecanismos para desenvolver a capacidade leitora voltada para compreensão das obras de literatura de Expressão Amazônica, será salutar no sentido de pavimentar caminhos objetivando a compreensão das minúcias e dos elementos imagéticos que compõem esse tipo de narrativa, assim como as demais obras de ficção.

Desse modo, propiciar espaço dentro do contexto educacional que objetive formar leitores capazes de perceber os sentidos da palavra voltado para a prosa amazônica é uma forma de reconhecer a própria memória cultural. Para Costa(2013) é relevante compreender esse universo no sentido de trazer contribuições por meio da análise da literatura amazônica, como forma de tentar estabelecer um autoconhecimento das pessoas da região, da formação e da trajetória de vida para que esse tipo de texto ganhe impulso com o aumento de discursões voltadas para a literatura de expressão amazônica (COSTA,2013).

Nesse contexto, permitir o (re)conhecimento do limiar formativo da cultura local através de obras que versem sobre questões de cunho regional, possuindo como referência o universo ficcional torna-se exequível o entrelaçar tanto do processo referente a formação de leitoras quanto a inserção dos saberes regionais.

CONCLUSÕES

É importante mencionar que essa pesquisa ainda não está concluída. Entretanto, espera-se que seja possível traçar um panorama da realidade em que se encontram os discentes daquela instituição em relação a leitura, além dos principais obstáculos presentes nas etapas desenvolvidas. Com base nas observações colhidas ao longo do semestre, será possível pensar estratégias para o pleno exercício da literatura em sala de aula, com olhar especial para inserção da ficção de Expressão Amazônica. Os resultados obtidos irão proporcionar uma reflexão mais aguçada no sentido de buscar mecanismos que pavimentem a inclusão efetiva da leitura em sala de aula de modo a formar leitores aptos a enveredar por entre os múltiplos universos propiciados pela vivência literária, contribuição esta que não será restrita apenas a instituição selecionada, mas que contemple também a partir dos resultados obtidos o ensino na cidade de Cruzeiro do Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANDIDO, Antonio. O direito à Literatura. In: CANDIDO, Antonio. **Vários escritos**. Rio de Janeiro: Ouro sobre azul, 2011.
- COLOMER, Teresa. **Andar entre livros: a leitura literária na escola**. São Paulo: Global, 2007.
- COSSON, Rildo. **Letramento Literário: teoria e prática**. São Paulo: Contexto, 2012.
- COSTA, Maria José da Silva Moraes. **Trajatória de uma expressão amazônica: o encanto do desencanto em Florentina Esteves**. São Paulo: All Print Editora, 2013.

PORTUGAL É UMA PORTA ABERTA PARA PESSOAS VULNERÁVEIS DO BRASIL OBTEREM A AQUISIÇÃO DA NACIONALIDADE EUROPEIA PARA ACESSO A UMA VIDA MELHOR? O CASO DA NACIONALIDADE DERIVADA ADQUIRIDA PELO CASAMENTO/UNIÃO DE FACTO COM CIDADÃOS PORTUGUESES NA CONTEMPORANEIDADE

*Carla Maria de Bastos Borrões*¹⁰⁷

INTRODUÇÃO

De acordo com os dados constantes do *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*, apresentados em 23 de junho de 2020, mais de 74 mil cidadãos estrangeiros pediram a nacionalidade portuguesa em 2019, e segundo o descrito no mesmo documento oficial, na aquisição da nacionalidade por-

107 Docente Universitária e Investigadora em Teorias Historiográficas, em Sociologia e em Políticas Públicas. Licenciatura em Direito, em Ciências Sociais e em Educação

tuguesa, nesse ano, surgem, em primeiro lugar, os naturais do Brasil. São 22 928 pessoas. Com efeito, não será de estranhar já que, no que atende à comunidade brasileira residente em Portugal, expressa numericamente em 151 304. É, de facto, a mais significativa se compararmos com naturais de outros países do mundo. Acresce que, segundo a imprensa de hoje, 02 de julho de 2022, nomeadamente em *País ao Minuto*, o atual Presidente da República Portuguesa, na sua visita ao Brasil, destacou a vaga da emigração brasileira para Portugal, a qual, no seu pensamento e dizer, “é algo muito novo e muito diferente”, bem como, a evolução da legislação para aquisição de nacionalidade portuguesa e de residência. Atendendo à importância do tema, pretendemos abordar o assunto equacionando o respeito dos direitos humanos fundamentais no mundo global da contemporaneidade, através da perspectiva de olhar o facto casamento/união de facto daqueles com cidadãos portugueses para a concretização prática da aquisição da nacionalidade europeia, e conseqüentemente, facilitação da *Identidade de Ter* vida condigna.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Por nacionalidade, usualmente, entende-se como sendo o vínculo jurídico que liga um indivíduo ao Estado. Este conceito distingue-se daquele que vulgarmente lhe é assimilado que é o de cidadania. Porém, são distintivos e devem ser diferenciados. Enquanto a nacionalidade acentua a ligação da pessoa ao Estado do qual faz parte, com delimitação das que exerce a soberania, a cidadania inclui os direitos e deveres que emergem da relação de nacionalidade, mais no olhar da participação ativa sobre a comunidade. Fiquemo-nos pela primeira. Desde logo, esta pode decorrer da expressa pela nacionalidade dos pais (direito de sangue) ou pelo país onde se nasce (direito do solo ou do território). A Lei da Nacionalidade Portuguesa, aprovada pela Lei n.º 37/81, de 03 de outubro, optou pela combinação dos dois critérios enunciados. Ainda que remontando as Ordenações Filipinas, o primeiro conjunto de regras jurídicas definidoras da nacionalidade portuguesa, pode ser encontrado, a partir da República, com sinais mais atualistas da contemporaneidade da proteção portuguesa das pessoas que da comunidade fazem parte integrante. É a referida Lei n.º

37/81, que, em Portugal, reflete os princípios constitucionais, mantendo-se em vigor, mas com diversas alterações, sendo que a última decorrente da entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, e por anúncio do Chefe de Estado português, ao que parece, novas modificações urgem. Iremos apenas permitir, nesta abordagem, o foco nos que nos predisposemos explicar, ou seja, a questão da nacionalidade derivada adquirida pelo casamento/união de facto de brasileiros com portugueses como forma de obtenção aquisitiva da nacionalidade europeia para acesso a uma vida melhor. Portugal é, de facto, uma porta aberta à vulnerabilidade da cidadania ou apenas, e tão-só, uma porta giratória para ter a europeização da Identidade no mundo global?

METODOLOGIA

Os métodos que utilizamos para desenvolver o trabalho que apresentamos foi basicamente a pesquisa de factos, incluindo legislação, constantes das leituras realizadas por forma a compreender a fenomenologia, em Portugal, do facto *casamento/união de facto* permissivo, do *sistema de porta aberta* na aquisição voluntária da *nacionalidade europeia por brasileiros* na idealização do acesso a uma vida melhor na sua *Identidade de Ter*.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O casamento/união de facto com portugueses é uma forma de obtenção da aquisição da nacionalidade portuguesa, na Europa contemporânea, por brasileiros que almejam melhorar as suas condições atuais. Com efeito, o cidadão do Brasil casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do casamento, e caso viva em união de facto, à data da declaração, há mais de três anos com nacional português, pode adquirir a nacionalidade portuguesa, após ação de reconhecimento dessa situação a interpor no tribunal cível, nos termos dos n.º 1 e 3 do artigo 3.º da Lei da Nacionalidade, aprovada pela Lei n.º 37/81, de 03 de outubro. O cidadão brasileiro casado/unido de facto há mais de três anos com nacional português, se quiser adquirir a nacionalidade, deve declará-lo. A declara-

ção, no caso do casamento, é instruída mediante a junção de certidão do assento de casamento e de certidão do assento de nascimento do cônjuge português, sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado, nos termos do artigo 37.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, e, por sua vez, a declaração, no caso de união de facto, é instruída mediante a junção de certidão da sentença judicial que reconheceu a união de facto, de certidão do assento de nascimento do nacional português, sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado nos termos no já referido artigo 37.º do citado Regulamento, e bem como, da declaração do nacional português, prestada há menos de três meses, que confirme a manutenção da união de facto. No entanto, é possível o Estado acautela-se, como salvaguarda, deduzindo, pelo Ministério Público, e seus titulares de defesa da legalidade, oposição à aquisição da nacionalidade por casamento/união de facto com fundamento na inexistência de ligação à comunidade nacional, sendo que se presume que existe ligação efetiva à comunidade nacional, quanto ao declarante maior, se no momento do pedido, preencher um dos requisitos do n.º 4 do artigo 56.º do citado Regulamento.

CONCLUSÕES

Portugal é uma porta aberta para pessoas vulneráveis do Brasil obterem a aquisição da nacionalidade europeia para se garantirem na vida. As possibilidades de obtenção da nacionalidade derivada adquirida pelo casamento/união de facto de cidadãos brasileiros com cidadãos de Portugal é a consagração da solidariedade e do internacionalismo de ajudar aos mais desfavorecidos a terem a possibilidade de aceder a uma vida melhor que, na contemporaneidade, só a Europa permite. A verdade é que Portugal, na vulnerabilidade da *Identidade de Ser*, apenas, por inserido na comunidade europeia, se pauta pela uniformidade de regras em matéria de aquisição de nacionalidade. Apesar da tradição exploratória portuguesa de emigração na descoberta do mundo, o que leva a receber de braços abertos aqueles que estejam dispostos a contribuir para o progresso, não deverá a essência de um Estado premiar e facilitar a aquisição da nacionalidade, ainda que, por afirmação do Chefe de Estado português, a legislação nacional desse

país europeu “permitiu até a mais uma geração adquirir a nacionalidade portuguesa”, bem como “também agora o brasileiro tem hipóteses mais amplas para poder ter a residência, poder ter os seus documentos formais e poder, por isso, circular na Europa”, aproveitando para anunciar que “Vai entrar em vigor o novo visto para procurar trabalho, muito, muito brevemente”, até porque para os nacionais brasileiros “é muito importante” obterem a aquisição da nacionalidade europeia para acesso a uma vida melhor nesta avalanche “primeira grande, para não dizer única, vaga com esta dimensão brasileira”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMTE, Isabel Grilo. **Lei da nacionalidade**, Forte da Casa: Petrony, 2020.

COSTA, Paulo Manuel. **Oposição e aquisição da nacionalidade**, Lisboa: Revista da Ordem dos Advogados, outubro-novembro de 2012.

LOPES, Mário Filipe Monteiro. **Nacionalidade** – Notas práticas, Coimbra: Almedina, 2008.

RAMOS, Rui Manuel Moura. **Estudos de direito português da nacionalidade**, Coimbra: Gestlegal, 2019.

VARGAS, Ana, RUAS, Joaquim e TORRES, Mário. **Direito dos estrangeiros**, Lisboa: Edições Cosmos, 1995.

