

Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
(Organizador)



Atena
Editora
Ano 2020

Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
(Organizador)



Atena
Editora
Ano 2020

Editora Chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Assistentes Editoriais

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto Gráfico e Diagramação

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremona

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

Imagens da Capa

Shutterstock

Edição de Arte

Luiza Alves Batista

Revisão

Os Autores

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena

Editora pelos autores.



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

A Atena Editora não se responsabiliza por eventuais mudanças ocorridas nos endereços convencionais ou eletrônicos citados nesta obra.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Profª Drª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves -Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Linguística, Letras e Artes

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Conselho Técnico Científico

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí
Prof. Me. Alexsandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Ma. Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília
Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa
Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora
Prof. Dr. Fabiano Lemos Pereira – Prefeitura Municipal de Macaé
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Me. Javier Antonio Albornoz – University of Miami and Miami Dade College
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior

Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará

Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal

Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba

Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão

Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo

Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana

Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí

Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo

Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Bibliotecária: Janaina Ramos
Diagramação: Luiza Alves Batista
Correção: Mariane Aparecida Freitas
Edição de Arte: Luiza Alves Batista
Revisão: Os Autores
Organizador: Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C568 Cidadania, poder e desenvolvimento no estado democrático de direito 3 / Organizador Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2020.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5706-480-1
DOI 10.22533/at.ed.801202710

1. Democracia. 2. Estado democrático. 3. Direito. 4. Cidadania. I. (Organizador) Vasconcelos, Adaylson Wagner Sousa de. II. Título.

CDD 321.8

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

Em **CIDADANIA, PODER E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – VOL. III**, coletânea de dezenove capítulos que une pesquisadores de diversas instituições, se faz presente discussões de temáticas que circundam a grande área do Direito a partir de uma ótica de cidadania que impacta na construção de um estado democrático de direito genuinamente inclusivo, diverso e de/para todos.

Temos, nesse terceiro volume, cinco grandes grupos de reflexões que explicitam essas interações, nelas estão debates que circundam democracia e administração pública; representação política; violência e prevenção; facetas do conhecimento; e extensão universitária.

Democracia e administração pública traz análises relevantes como bases do ciclo de industrialização, instrumentos de controle, discricionariedade administrativa, meios consensuais de solução de conflitos, imprescritibilidade do ressarcimento ao erário, dano ao patrimônio, contratações públicas e limites da atuação estatal no planejamento familiar.

Em representação política são verificadas contribuições que versam sobre grupos minoritários, atuação legislativa de deputadas federais e estado laico e razão pública.

Na violência e prevenção são encontradas questões relativas a violência doméstica, papel da defensoria pública do estado do Espírito Santo nas audiências de custódia e o PROERD.

Facetas do conhecimento abrange a abordagem social e a manifestação de ideias no universo acadêmico.

Extensão universitária congrega colaborações que retratam questões como direito a informação como requisito de estabelecimento e fortalecimento do ambiente democrático e o Bem-me-quer, a partir da humanização e da saúde.

Assim sendo, convidamos todos os leitores para exercitar diálogos com os estudos aqui contemplados.

Tenham proveitosas leituras!

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

O PERÍODO PÓS-1929 E A TRANSIÇÃO PARA UM NOVO BRASIL: IMPLICAÇÕES POLÍTICO-ECONÔMICAS DAS BASES DO CICLO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Leandro Belloc Nunes

DOI 10.22533/at.ed.8012027101

CAPÍTULO 2..... 22

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pollyane Cunha Ferreira

Jéssica Danielle Ribeiro de Almeida

DOI 10.22533/at.ed.8012027102

CAPÍTULO 3..... 35

A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E OS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES TRAZIDOS PELA LEI Nº. 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018

Edimur Ferreira de Faria

Pollyane Cunha Ferreira

DOI 10.22533/at.ed.8012027103

CAPÍTULO 4..... 53

DO CONFLITO AO CONSENSO: ANÁLISE DOS MEIOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR REGIDO NA LEI 8.112/90

Fabiano Simon Brunetto

Fernando Cesar Mendes Barbosa

DOI 10.22533/at.ed.8012027104

CAPÍTULO 5..... 65

IMPRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NO TEMA 897/STF: EFETIVAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA OU INSEGURANÇA JURÍDICA?

Hígor Lameira Gasparetto

Bruna Andrade Obaldia

Cristiano Becker Isaia

DOI 10.22533/at.ed.8012027105

CAPÍTULO 6..... 73

DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO: ESTUDO DE UM CASO REFERENTE A DANO AO ERÁRIO NA CIDADE DE BAGÉ, RS

Michel Stein Barbosa

Natacha de Oliveira Stein

Francine Nunes Avila

Lóren Pinto Ferreira

DOI 10.22533/at.ed.8012027106

CAPÍTULO 7.....	88
A UTILIZAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO FERRAMENTA PARA O APERFEIÇOAMENTO DO REGIME DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRO	
Jacqueline do Socorro Neri Rodrigues Lobão	
Fernando Peixoto Fernandes de Oliveira	
DOI 10.22533/at.ed.8012027107	
CAPÍTULO 8.....	104
ANÁLISE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LEI DO PLANEJAMENTO FAMILIAR: ESTABELECCENDO LIMITES PARA A ATUAÇÃO ESTATAL	
Beatriz Alves Macena Lima	
Nathália Leite de Medeiros	
DOI 10.22533/at.ed.8012027108	
CAPÍTULO 9.....	112
FORMAÇÃO DE GRUPOS DE PRESSÃO NA REPRESENTATIVIDADE DO PROCESSO POLÍTICO: GRUPOS MINORITÁRIOS	
Thiago Rodrigues Moreira	
Roberta Rodrigues Costa	
DOI 10.22533/at.ed.8012027109	
CAPÍTULO 10.....	124
ATIVIDADE LEGISLATIVA DAS DEPUTADAS FEDERAIS E SUA TAXA DE SUCESSO NA APROVAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS (1987-2017)	
Geissa Cristina Franco	
Mariana Lorencetti	
Maria Cecilia Eduardo	
DOI 10.22533/at.ed.80120271010	
CAPÍTULO 11.....	137
ESTADO LAICO E RAZÃO PÚBLICA: UM CONFRONTO CONCEITUAL COM DETERMINADOS PROJETOS PROPOSTOS PELA FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA	
João Luis Binde	
Ivo Luciano da Assunção Rodrigues	
José Vinicius da Costa Filho	
André Valente do Couto	
DOI 10.22533/at.ed.80120271011	
CAPÍTULO 12.....	159
A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: VIVÊNCIAS DE MÃES DE VÍTIMAS DE ABUSOS SEXUAIS INTRAFAMILIAR E MULTIGERACIONALIDADE	
Dionne Lima de Oliveira	
Dorli João Carlos Marques	
DOI 10.22533/at.ed.80120271012	

CAPÍTULO 13.....	173
VISÃO INTRAMUROS DO TRABALHO DESENVOLVIDO PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO: ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA REALIZADA DE AGOSTO DE 2018 A JUNHO DE 2019 NO CENTRO PROVISÓRIO DE DETENÇÃO DE VIANA	
<i>Aline Carolina Motizuky Bonadeu</i>	
DOI 10.22533/at.ed.80120271013	
CAPÍTULO 14.....	187
A EFETIVIDADE DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS (PROERD): UMA RELEITURA DAS PRINCIPAIS PESQUISAS REALIZADAS EM MINAS GERAIS	
<i>Ronald Jean de Oliveira Henriques</i>	
DOI 10.22533/at.ed.80120271014	
CAPÍTULO 15.....	207
ABORDAGEM SOCIAL DO CONHECIMENTO	
<i>Adelcio Machado dos Santos</i>	
DOI 10.22533/at.ed.80120271015	
CAPÍTULO 16.....	214
A MANIFESTAÇÃO DE IDEIAS EM AMBIENTE ACADÊMICO E A RECLAMAÇÃO 33.137 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	
<i>Celso Lopes Seus</i>	
DOI 10.22533/at.ed.80120271016	
CAPÍTULO 17.....	225
A CONCRETIZAÇÃO DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA ATRAVÉS DO PROJETO DIREITO, INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA	
<i>Margaret Darling Bezerra</i>	
<i>Déborah Leite da Silva Holanda</i>	
<i>Anderson Allan Damasceno de Medeiros</i>	
<i>Fernanda Santino Maciel de Oliveira</i>	
<i>Laura Sofia Ortiz Bastos Lemos de Oliveira</i>	
<i>Rawlinson José de Carvalho</i>	
DOI 10.22533/at.ed.80120271017	
CAPÍTULO 18.....	229
PROJETO BEM-ME-QUER: A UNIVERSIDADE PELA HUMANIZAÇÃO	
<i>Adriana Elisa Bozzetto</i>	
<i>Emerson Henklain Ferruzzi</i>	
<i>Gleice Magalhães Oliveira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.80120271018	
CAPÍTULO 19.....	235
PROJETO BEM-ME-QUER: BENEFICÊNCIA FRENTE AO MECANICISMO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE, DE 2007 A 2020	
<i>Emerson Henklain Ferruzzi</i>	

Carla Amélia Ribeiro Coelho

Poliana Lourenço Gomes

DOI 10.22533/at.ed.80120271019

SOBRE O ORGANIZADOR.....241

ÍNDICE REMISSIVO.....242

CAPÍTULO 1

O PERÍODO PÓS-1929 E A TRANSIÇÃO PARA UM NOVO BRASIL: IMPLICAÇÕES POLÍTICO-ECONÔMICAS DAS BASES DO CICLO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 07/07/2020

Leandro Belloc Nunes

Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).
(FADISP).
São Paulo/SP.

<http://lattes.cnpq.br/6397358371750235>

RESUMO: Trata-se de artigo acadêmico sobre desenvolvimento econômico histórico, primordialmente a partir da obra de Caio Prado Júnior, bem como outros historiadores ou economistas, visando-se traçar o delineamento da recuperação do pós-crise de 1929, bem como a retomada desenvolvimentista do período Vargas. A partir da análise crítica contextualizada pelo desdobramento das medidas adotadas desde então, busca-se o posicionamento político-econômico para o enfrentamento dos desafios da contemporaneidade. Por fim, o presente texto contribui para a construção da área em estudo, com a apresentação de questões sociais inerentes à discussão de superação de problemas estruturais, visando a melhor implementação de políticas públicas na indução do desenvolvimento econômico.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento, História Econômica, Política Econômica, Direito.

THE POST-1929 PERIOD AND THE TRANSITION TO A NEW BRAZIL: POLITICAL-ECONOMIC IMPLICATIONS OF THE INDUSTRIALIZATION CYCLE BASES

ABSTRACT: This is an academic article on historical economic development, primarily from the work of Caio Prado Júnior, as well as other historians or economists, aiming to trace the outline of the recovery from the post-crisis of 1929, as well as the developmental resumption of Vargas period. From the critical analysis contextualized by the unfolding of the measures adopted since then, the political-economic position is sought to face the challenges of contemporary times. Finally, this text contributes to the construction of the area under study, with the presentation of social issues inherent to the discussion of overcoming structural problems, aiming at the better implementation of public policies in inducing economic development.

KEYWORDS: Development, Economic History, Economic Policy, Law.

1 | INTRODUÇÃO

Criticamente, optou-se por enfatizar aspectos do desenvolvimento econômico no Brasil do período pós-1929, com abordagem baseada inicialmente na obra de Caio Prado Júnior, paulistano que fez intercâmbio na Inglaterra, formando-se em Direito pela Universidade de São Paulo. Contraditoriamente, é herdeiro da aristocracia paulistana, tendo

vários parentes que foram políticos de destaque no cenário nacional. Membro do PCB, exilou-se na França. Eleito Deputado Federal em 1947. Cassado, destituído e preso pela ditadura militar. Historiador, geógrafo, escritor, filósofo, político e editor brasileiro.

Ainda que o referido autor represente as bases do presente estudo (com o clássico *História Econômica do Brasil*, 1945), busca-se, adicionalmente, a ótica de Celso Furtado, que também divide espaço em sua fundamentação em fases econômicas, bastante nítidas, por entre capítulos de sua obra *Formação Econômica do Brasil* (1980), enquanto que o primeiro assenta-se em história econômica, no sentido de relato histórico fundamentado em dados. Esta, uma leitura dentre as obrigatórias na pós-graduação *stricto sensu* da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), com a frequência ao curso de Estado e Desenvolvimento, como disciplina obrigatória do curso de Doutorado em Direito Político e Econômico.

Primeiramente, há que ser ressaltado que o estudo das fases econômicas do capitalismo brasileiro perpassa etapas históricas, como a ocupação territorial inicial nas partes litorâneas do Brasil, adentrando-se à exploração colonial mediante uma economia escravista de agricultura tropical, com aprofundamento do desenvolvimento observado, em uma economia escravista de mineração e demais extração de *commodities* de fins do período mercantilista, para uma economia de transição para o trabalho assalariado e o advento para o sistema industrial, bem como toda a problemática sócio-econômica envolvida em tais nuances, a partir de então. Eis o cenário onde desemboca esse estudo e sua importância histórico-econômica¹.

Partindo-se de uma crítica sob o olhar dos presentes anos, percebe-se que o ciclo de exploração imperialista² reside em estar sempre um passo à frente da geração tecnológica de produção. Ou seja, trata-se da etapa tecnológica (numa perspectiva de ondas de inovação), adiante num desencadeamento de exploração de mão-de-obra, na qual os detentores dos meios de produção mais avançados subcontratam os trabalhadores situados mais abaixo da cadeia, a preços subalternos, por verdade - como no caso da transição escravocrata às mínguas condições proletárias.

Com efeito, o direcionamento da disciplina Estado e Desenvolvimento, brilhantemente conduzida pelos professores doutores Gilberto Bercovici e José Francisco Siqueira Neto, propõe reflexões de caráter político e econômico, como preceitua a linha de pesquisa do curso, com aprofundamento teórico sobre problemáticas do tema, razões e consequências observadas no panorama nacional, com estabelecimento de contextualizações esclarecedoras sobre o passado, presente e o desvendar de um provável futuro de nossa

1. Para Luiz Carlos Bresser Pereira, o “desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento e o padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tendo sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social” (PEREIRA, 1987, p. 19).

2. Termo utilizado por Prado Jr, ao se referir às forças capitalistas dominantes à época. Poderia o termo ser substituído, sem prejuízo de significado, por alguma outra força elitista, como oligarcas, aristocratas, entreguista, neoliberal, etc.

nação. Ou seja, nada acontece por acaso, em se tratando de história político-econômica e suas consequências sociais, inexoravelmente parte do cotidiano do povo brasileiro.

Portanto, o intuito do presente estudo é, a partir de uma visão realista e crítica de nosso passado econômico, entender o cenário atual e traçar estratégias para a construção de um país melhor. Ou seja, aprender com os erros, potencializar as virtudes e rumar no sentido da plenitude político-econômica. Ainda que se esteja em um contexto atual revisitado por uma história de disputas e combates muitas vezes fratricidas em seus ideais, hoje ideologizados em uma eterna polarização política dinamizada por redes sociais e *fake news*. Páginas adiante, será necessário desvendar como encarar a realidade e os desafios do novo milênio e da conjuntura internacional que nos cerca.

Para tanto, é necessário lançar mão, além do aprendizado acerca dos ensinamentos basilares do patrono da cátedra (em sentido figurado, sobre a perspectiva maior sobre a obra de Caio Prado Jr), também autores que retratam os percalços da economia brasileira das últimas décadas, especialmente quanto ao foco do presente artigo, qual seja o ciclo desenvolvimentista do pós-1929, com o processo de industrialização e seus efeitos até recentes eras. Dessa forma, debruça-mo-nos ainda sobre as obras dos igualmente necessários autores como Bresser Pereira, Celso Furtado, Raymundo Faoro, Bóris Fausto, dentre outros. Poder-se-ia igualmente ter sido escolhida a obra de algum desses referidos autores como marco teórico inicial, mas optou-se por lançar pinceladas dos demais ao longo da análise do primeiro, seguindo sua linha principal, dada visão crítico-marxista dos tempos, complementando-a a partir daí.

2 | ANTECEDENTES POLÍTICO-ECONÔMICOS E A FORMAÇÃO DO AMBIENTE REVOLUCIONÁRIO

Cumpramos ressaltar antecedentes socioeconômicos presentes nos cenários em meados do século XX. Conforme demonstra Caio Prado Jr., em uma síntese do passar dos tempos da nação brasileira, desde a fase imperialista do final do século XIX, pós-revoluções liberais, com implantação e amadurecimento paulatino do sistema republicano:

[...] libertando-se do exclusivismo e isolamento coloniais, o país entra a participar largamente do convívio internacional, e se inaugura em consequência para ele uma fase de grandes transformações. Transformações de toda ordem, políticas, sociais e econômicas. [...] na fase imperialista a que chegamos pelos fins do século, aquelas transformações atingem seu clímax. É por intermédio do sistema imperialista que o Brasil se integrará, de forma completa, ao mundo e ao ritmo de vida modernos. Esse foi, sem dúvida o resultado máximo do Brasil, na penetração do capital financeiro internacional e do imperialismo dela resultante. [...] tornara-se patente a incompatibilidade substancial entre o novo ritmo de existência e progresso material atingido pelo país, e sua modesta categoria de mero produtor de um punhado de matérias-primas destina ao comércio internacional. Sobre essa base estreita

não era possível manter uma estrutura econômica e social imposta pelas novas condições do mundo de que o Brasil passara plenamente a participar.³

Ainda que o café tenha tido uma situação exuberante no tocante a seu grau de participação na produção econômica dos séculos anteriores, o produto já não dispunha de constância em sua produção com constantes desvalorizações das sacas e manobras artificiais para estímulos precários. As origens da crise no Brasil remontam, além de fatores externos, também a descentralização republicana e o problema da imigração passando para as mãos dos Estados. Ademais, políticas de financiamento externo da produção e mercado regulador de impostos e excedentes. Segundo Celso Furtado (1980, p. 177), “A elasticidade da oferta de mão-de-obra e a abundância de terras, constituíram clara indicação de que os preços desse artigo tenderiam a baixar a longo prazo, sob a ação persistente das inversões em estradas de ferro, portos e meios de transporte marítimo”. Ademais, acentuava-se a exploração predatória do solo, com desgaste contínuo dos recursos naturais. A insustentabilidade do modelo torna-se patente, dada necessidade crescente da população e forças produtivas:

[...] o problema consistia em sustentar o ritmo do desenvolvimento adquirido pelo país com a produção exclusiva de uns poucos gêneros que embora de grande expressão comercial mostrar-se-ão logo de todo insuficientes para a função que deles se exigia. A larga extensão da cultura cafeeira deu cedo (já nos últimos anos do século XIX) em crises periódicas e logo crônicas de superprodução e desvalorização do produto; e as manobras artificiais de estímulo não trouxeram senão resultados momentâneos e muito precários. Isso sem contar o desgaste contínuo e precipitado dos recursos naturais naquele regime de exploração extensiva e descuidada. Outras atividades brasileiras alcançam logo também seu limite de expansão (como foi o caso do cacau), ou então recuam mesmo em termos absolutos, como se deu com a borracha (PRADO JR, 2012, p. 288).

O declínio da aristocracia cafeeira representou, portanto, um quadro geral de estagnação, senão regresso, excetuando-se eventuais pontos fora da curva, a situação geral, não obstante a tentativa de manutenção artificial dos preços do café, resultando em surtos inflacionários. Portanto, apresenta-se um dilema, entre o tradicional sistema econômico do Brasil, anteriormente voltado para exportação, àquela altura subsidiada e insuficiente para servir o próprio país. Acentuadas as necessidades internas, com isso, tem-se início de um processo de choque de importações, com obrigatoriedade de proporção em um coeficiente de 0,33 das exportações⁴, e com ele novos desequilíbrios atinentes a esse impacto na balança comercial:

3. PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2012, p. 287.

4. Conforme Furtado (1980, p. 197), “[...] grande parte da procura de mercadorias importadas se contraía com a alta relativa de preços, tanto mais que se assim não ocorresse a moeda continuaria a depreciar-se até a procura de importações se equilibrasse com a oferta de divisas destinadas a esse fim. Nos anos da depressão, ao mesmo tempo que se contraíam as rendas monetária e real, subiam os preços relativos das mercadorias importadas, conjugando-se os dois fatores para reduzir a procura de importações. Já observamos que de 1929 ao ponto mais baixo da depressão a renda monetária do Brasil se reduziu entre 25 e 30%”.

[...] esse desequilíbrio determina situações (como a desvalorização cambial da moeda e instabilidade financeira geral) e condiciona o aparecimento de medidas que estimulam a produção interna e sua diversificação (tarifas alfandegárias, fomento oficial de produção; depois de 1930 ainda ocorrem rigorosas restrições cambiais). Aos poucos a produção interna, tanto agropecuária como industrial poderá ir fazendo frente em proporções cada vez maiores às solicitações do consumo. A análise do comércio externo do Brasil revela a transformação profunda que se vai operando⁵.

Em outros setores, contudo, houve resistências particulares, com novas formas econômicas que representariam os primeiros passos de uma indústria nacional, com atendimento às necessidades do próprio país, com organização voltada para a comunidade interna e avizinhada. Conforme Prado Jr (2012, p. 288), “desenvolver-se-ão novas formas econômicas que embora ainda de segunda ordem no conjunto, e à margem do sistema produtivo fundamental do país, conseguirão manter a vitalidade brasileira”. E acrescenta a principal mudança, que vem de carona com a urbanização e o crescimento da população e sua concentração nas grandes cidades:

Não era isso que ocorria no Brasil e nunca fora desde os primórdios de sua formação. O progresso dessa nova economia em germinação é condicionado sobretudo pela constituição e ampliação de um mercado interno, isto é, o desenvolvimento do fator consumo praticamente imponderável no conjunto do sistema anterior, em que prevalece o elemento produção (IBIDEM, p.288).

Some-se a isso o crescimento da população e seus anseios, representada por camadas ascendentes, em um povo genuinamente brasileiro, advindo de classes trabalhadoras e de produção, com consumidores e a presença dos imigrantes, engrossando o caldo da formação do povo brasileiro. Ademais, o progresso tecnológico, abrangendo transportes e comunicações formarão o impulso derradeiro para a entrada do Brasil no mundo moderno. Em termos territoriais e geográficos de ocupação, percebe-se a transição agrária para o meio urbano, em verdadeiro êxodo. Todavia, ainda persistem problemas de analfabetismo recorrente. As guerras civis da primeira e segunda décadas do século dariam espaço a uma acomodação das forças de poder.

A crise de 1929 trouxe à tona os problemas de um Brasil dependente do café, havendo uma quebra de compra, fazendeiros com prejuízos e desemprego na roça, o que forçaria ainda mais ao êxodo rural observado. Se antes, o governo bancaria eventuais descompassos, naquela altura não mais poderia contar com empréstimos estrangeiros. O cenário forçou ainda a uma maior queda de importações, e o efeito rebote, com crescimento industrial do país, com avanços em meios anteriormente inexplorados como rádio, aviação e a indústria publicitária.

Apesar dos esforços, ainda que presentes padrões de elevação do nível de vida observado nas classes médias das populações, o declínio de importações ganham destaque, incluindo alimentação e bens de consumo. Os gêneros comercializados desde

5. Ibid, p. 289.

antes da Segunda Guerra Mundial incluem combustíveis, trigo, matérias primas industriais, produtos químicos e manufaturas semiprocessadas, drogas, medicamentos, metais, motores, máquinas e veículos, aparelhos e utensílios especializados (OP.CIT, p. 290). Quanto ao meio agrário, observa-se a diversificação progressiva com a característica de haver poucos itens para exportação, mas grande quantidade e variedade para consumo interno, como: “cereais (salvo o trigo), de hortaliças, de derivados animais (leite, manteiga, ovos, etc), de vinho e frutas de mesa europeia”. Com o advento da Primeira Guerra Mundial (1914-18), houve aprimoramento da indústria, que teve que cobrir as necessidades do país, bem como haverá um favorecimento, devido à posição exportadora do café, com predomínio da cultura e aumento dos salários aos agricultores, abolindo-se a diversificação de gêneros, dada a alta lucratividade.

No campo político, a efervescência do fim da primeira república, em meio a acusações de fraudes eleitorais e votos de cabresto, numa conturbada eleição que a situação das oligarquias estaria assentada na corrente de Artur Bernardes. Conforme corrobora Raymundo Faoro (1975, p. 664): “[...] avolumam-se as correntes que logo irão correr: o povo - a camada média da sociedade, que Rui Barbosa pretendeu interpretar na campanha de 1919 -, o exército e o Rio Grande do Sul, este inconciliável, há muito, com o esquema dominante”.

A decorrência natural de movimentos como o tenentista, incluindo-se o episódio do forte de Copacabana e marchas da coluna prestes foram forças em recente ascensão ainda no imaginário revolucionário do brasileiro médio. No campo cultural, reminiscências da eclosão da semana de arte moderna de 1922, como um sopro de revolução nas mentes em ebulição resultantes do início da década.

Ainda, o fim da política café com o leite, com a disputa política que culminaria no confronto da chapa de Julio Prestes sob apoio de Washington Luiz *versus* Getúlio Vargas e João Pessoa, num processo eleitoral cercado de controvérsias e o assassinato trágico do pernambucano vice da chapa oposicionista, eclodindo a revolução. Tanto que, apesar da vitória da chapa de Júlio, as acusações de fraude e a agitação popular causada pela morte de João Pessoa pôs querosene no episódio⁶. Conforme Bóris Fausto (1975, p. 14):

O movimento revolucionário que depôs o presidente Washington Luiz a 24 de outubro de 1930 instalou no poder uma junta governativa provisória, que dias depois transmitiu o governo ao candidato derrotado nas eleições presidenciais. Em 3 de novembro, Getúlio Vargas tomava posse da chefia do

6. Conforme Maria Isaura Pereira de Queiroz, “A revolução que se iniciou em 3 de outubro de 1930 no Rio Grande do Sul, repercutindo imediatamente no norte do país não encontrou a resistência esperada em São Paulo e no Distrito Federal. Os fazendeiros paulista, descontentes com o governo ficaram inertes. As grandes fortunas industriais e comerciais, nas mãos de estrangeiros ou de descendentes de imigrantes quase todas, não se interessavam por lutas políticas, queriam apenas que lhes fossem asseguradas paz e proteção para se desenvolverem. A classe média paulista, as profissões liberais, essas aplaudiam a revolução que parecia finalmente arrebatar o poder das mãos dos fazendeiros. Para os descendentes de imigrantes pertencentes à classe média, a revolução traria, talvez a possibilidade de se integrarem mais fundamentalmente pela participação na política - numa sociedade que ainda os repelia como recém-chegados” (QUEIROZ, 1976, p.151).

Governo Provisório, e a 11 de novembro era promulgado o Decreto n. 19.398, que institucionalizava os poderes discricionários deste cargo.

Portanto, a partir dos anos 1930 a transformação é acentuada, tendo em vista a necessidade econômica marcada pela data paradigmática obtida a partir de outubro do ano anterior, quando a Bolsa de Nova Iorque sucumbiu à força destruidora da grande crise.

O valor dos produtos fundamentais em que assentava a sua vida econômica (em particular o café), cai brusca e consideravelmente. As exportações sofrem em consequência grande redução. A média anual do quinquênio 1926-1930 fora em libras esterlinas-ouro de 88.200.000; no quinquênio seguinte (1931-1935) desce para 38 milhões apenas. Ao mesmo tempo, não só se interrompe o afluxo regular de capitais estrangeiros que dantes normalmente alimentavam a economia do país e que se tinham tornado indispensáveis, nas condições vigentes, para o equilíbrio de suas finanças externas⁷.

A partir daí, percebe-se um desequilíbrio das contas externas do país, conforme déficits observados na balança comercial. “A moeda se desvaloriza rapidamente apesar das restrições cambiais adotadas; [...] as importações declinam fortemente (de 5.460.000 toneladas, cai para 3.830.000).”⁸ Tal fenômeno fez transparecer o impulso que a indústria interna tomou, tanto agrícola quanto industrial, com a observação da nacionalização da economia do Brasil.

3 | OS EFEITOS SISTÊMICOS DA CRISE E AS POLÍTICAS ECONÔMICAS NO BRASIL

Se por um lado restara a estabilidade mundial abalada, sob o ponto de vista político-econômico, a crise representou uma mudança na posição do Brasil - anteriormente como fornecedor de matéria prima - para um nova postura, qual seja a da industrialização, com vistas a sanar as necessidades próprias de seus nacionais. Tal sistemática não seria direta e sem tropeços, tendo em vista eventuais momentos de retorno ao desenvolvimento de produtos para exterior, como a “produção de frutas de mesa (laranja, abacaxi, banana). Mas sobretudo do algodão. [...] Também de minérios e produtos extrativos vegetais (os oleaginosos, a cera de carnaúba), etc” (p. 292). Seguem, portanto operações, ainda que a diminuto, conforme prossegue Prado Jr:

Os principais compradores do Brasil eram as potências do Eixo: Alemanha e Japão, o fechamento desses mercados reduziu consideravelmente as vendas, cuja média anual, de 1940 a 1945, não alcançará 170 mil toneladas. Crescerá nos três anos subsequentes (período de recomposição de estoques dissipados no conflito), mantendo uma média anual de quase 300 mil; para se conservar em seguida salvo raros anos excepcionais, abaixo dos 150 mil. E depois de 1956, abaixo de 100 mil.

7. *ibid*, p.292.

8. *Ibidem*.

Com efeito, as perspectiva para o comércio internacional brasileiro reduziram-se consideravelmente, com o café ainda cambaleante⁹, teria o produto alcançado o teto de produção, considerando-se técnicas equivocadas de cultivo prolongado anteriores, também com problemas para mensuração da quantidade de equilíbrio para indústria pós ciclo de estoques. “O crescimento da produção brasileira durante um século foi possível unicamente porque as regiões esgotadas eram substituídas por outras. O mesmo se repete agora no extremo oeste de São Paulo, bem como no norte do Paraná por onde se espalhou em sua última etapa a onda verde[...]”.

Desde princípios do século XX, embora através de fortes oscilações de ano para ano, as exportações brasileiras de café progrediriam muito pouco. Pode-se dizer que desde aquela época o consumo mundial alcançara um teto além do qual, em contraste com o passado, só cresceria lentamente. [...] O resultado foi este que desde 1925, a produção de café ultrapassa largamente as exportações. O desequilíbrio teve que ser corrigido à custa de pesados sacrifícios, em particular a destruição de volumes imensos do produto. Depois de 1931 até as vésperas da guerra, incineraram-se ou se lançaram ao mar cerca de 80 milhões de sacas, quatro milhões e oitocentas mil toneladas que serviriam para alimentar o mundo, no nível atual de consumo (1969) durante quase dois anos. Providência semelhante se repetiu em seguida com as chamadas “quotas de sacrifício”. Nem assim se consegue eliminar os excessos que se foram regularmente acumulando de ano para ano. Além disso, é preciso levar em conta que o Brasil já não ocupa no terreno da produção cafeeira a posição desfrutada durante mais de meio século, quando dominava incontrastado no comércio internacional do produto. Hoje e já há bastante tempo, seus concorrentes são numerosos e respeitáveis. Isso se observa no fato que enquanto as exportações brasileiras estacionam, as deles aumentam sensivelmente, captando todo crescimento do consumo mundial.¹⁰

Também no caso do algodão, houve situação semelhante, a exemplo do cacau. A borracha também entra em decadência, com limitações para fornecimento externo. A indústria sintética também abalou tal posição, sendo uma ameaça para o setor de emborrachados¹¹. Em sentido contrário, Prado Júnior cita a expansão do setor de matérias-primas, especialmente no setor de ferro, manganês. Para o autor, “As exportações de minérios, privando-nos de reservas esgotáveis e que não se reproduzem, deixarão o Brasil pouco mais que os minguados salários dos mineradores” (p. 296).

9. “Com a crise, baixou o preço do café e desvalorizou-se a moeda. A baixa brusca do preço internacional do café e a falência do sistema de conversibilidade acarretaram a queda do valor externo da moeda[...] A solução encontrada foi a compra pelo governo e destruição dos excedentes de café. Esta solução era a única possível, tendo-se em vista o objetivo de defender a economia cafeeira” (PEREIRA, 1975, p. 33).

10. PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2012, p. 294.

11. Conforme Furtado (1980, p. 200), “A capacidade para importar não se recuperou nos anos trinta. Em 1937, ela ainda estava substancialmente abaixo do que havia sido em 1929. Em realidade o quantum das importações daquele ano - bem superiores ao de qualquer outro ano do decênio - esteve 23 por cento abaixo de 1929. A renda criada pelas exportações havia decrescido em termos reais. O quantum das exportações aumentara, mas, como o poder aquisitivo da unidade de exportação com respeito à unidade de importação havia reduzido à metade, é evidente que a renda criada pelas exportações era muito inferior”.

A crise do sistema consiste em uma estrutura anteriormente voltada ao atendimento de demandas externas, com sua hiperdimensão populacional, portanto, o que Prado Jr chama de decomposição, anunciada, de certa forma. O país sairia da fase de expansão incessante, para uma situação estacionada, acentuada por uma situação de conflitos em escala global e maior concorrência das nações industrializadas¹².

Entra em cena o poder estatal, portanto, com regulação monetária, cambial, setorial e fiscal em áreas específicas, percebendo-se que o imperialismo, anteriormente atrelado àquela situação, também entra em declínio, com bases fragilizadas, dada a menor remuneração que seu capital vinha obtendo no pós-1929. “Tal impossibilidade provinha [...] da situação financeira e da nossa deficitária balança de contas externas. No setor das dívidas públicas, chegou-se ao repúdio puro e simples da maior parte das obrigações (P. 296).

E assim, sucessivamente, em 1934, 1940 e ainda em 1944, os credores estrangeiros do Brasil foram obrigados a aceitar cortes drásticos de seus créditos que se traduziram a uma pequena fração de seu valor nominal. Quanto à remuneração dos capitais invertidos em atividades privadas, esta também sofreu depois de 1930, e pela primeira vez na história brasileira, as mais sérias vicissitudes. Boa parte das empresas estrangeiras que operavam no Brasil viram seus lucros aqui congelados, sendo impossível remetê-los por falta de cobertura cambial. Para avaliara a situação dos capitais estrangeiros invertidos em atividades privadas brasileiras às vésperas da Segunda Guerra Mundial, pode-se tornar como posto de referência os ingleses, os mais importantes na ocasião, e cuja remuneração média foi em 1940, segundo cálculo do South American Journal (então ainda tradicional órgão oficioso dos interesses britânicos em nosso continente) de 0,96% apenas. E observe-se que mesmo essa magra remuneração se fazia com incalculáveis sacrifícios do Brasil, que para realizá-la abria mão da importação de artigos básicos e essenciais para a sua subsistência e desenvolvimento. Situação muito parecida, embora em conjuntura nova e diferente, verificar-se-á como ameaça pendente, trinta anos mais tarde[...] (P.296).

12. Sobre essa fase, Bagnoli (2008, p. 42), traça um panorama sobre as bases das constituições e do espírito legislativo em vigor, sob nova égide até estabilização democrática posterior: “Constituição de 1934: A crítica ao modelo do liberalismo, feita por muitos que tratavam da questão operária, como Marx, Engles e o Papa Leão XIII, com sua Encíclica Rerum Novarum de 1891, influenciou as Constituições do México de 1917, e da República de Weimar de 1919, como também a Revolução Russa de 1917. No contexto jurídico-brasileiro, o período de 1930 a 34 contou com importantes legislações econômicas, que iniciam a passagem do liberalismo das constituições anteriores para a fundamentação da tendência inicial estatizante e reguladora do modelo neoliberal das Cartas vindouras. [...] ; Constituição de 1937: Inspirada no Golpe de Estado, a Constituição de 1937 refletia o período histórico internacional daquele momento, mas nem tanto a realidade política e social brasileira. Decorre de ideias de fascismo, corporativismo, nacionalismo e até de um aparente liberalismo [...] ; Constituição de 1946: Com o término da Segunda Guerra Mundial e a derrocada do totalitarismo que governou a Europa, o mundo ocidental não aceitava mais regimes totalitários, exigindo a retomada da democracia. A implantação da democracia também era imperiosa no Brasil, não havendo espaços para ditaduras. Nesse contexto, e com o mundo receoso de que os acontecimentos da Guerra se repetissem, as Constituições do Pós-guerra propõem o estabelecimento da democracia real, fundamentada em ordens políticas e econômicas sólidas, bem como sociais e equitativas justas”.

A situação apresentada traz os novos rumos da nação brasileira, com esforços para se refazer em outras bases, com o abandono da posição de simples fornecedor do mercado internacional para uma posição assentada na economia nacional, com distribuição de recursos produtivos em seu território. Todavia, barreiras advindas para aquisição e melhoria dos bens de produção ainda dependiam de capital externo ou importações em casos de inovação produtiva, de maior vulto. Essas importações, por vezes, causam desequilíbrios cambiais, conforme lembra Furtado (1980, p. 199): “A procura de bens de capital cresceu exatamente numa etapa em que as possibilidades de importação eram as mais precárias possíveis”¹³. Do mesmo modo, Prado Jr diz que: “Essa evolução se encontra, como vimos, em andamento. Mas forças poderosas contêm o seu ritmo: não somente os interesses fundados na ordem passada, e ainda essencialmente dominantes, mas a inércia de toda a parte mais importante e substancial da estrutura e organização econômica do país (p. 298)”. Este ponto, sob uma perspectiva marxista, representa a etapa posterior de submissão ao capital imperialista, na qual a burguesia imigrante¹⁴ ascendia na primeira etapa da revolução industrial brasileira para que, em um momento posterior, sua associação com o capital internacional ocasionasse nova onda de inversões:

Com suas próprias forças ao acaso também das depredações cambiais, bem como de conjunturas completamente estranhas, como foi o caso da guerra de 1914-18, repetido na Segunda Guerra Mundial. A ação indiscriminada de tais fatores ocasionais, e muitos deles adventícios, teve frequentemente o efeito de estimular indústrias fictícias, simples atividade de ajuntamento de peças e partes, que dependiam de fontes externas de abastecimento para todas as suas necessidades, desde a maquinaria até a matéria-prima ou materiais semiprocessados que empregavam. Tinha perspectivas de sucesso qualquer atividade que fosse capaz de substituir, embora mal e com artigos inferiores, uma importação tornada por qualquer motivo impossível; ou mesmo que unicamente eliminasse algum custo pago em moeda estrangeira. Isso tinha de dar, como efetivamente deu, num crescimento industrial desordenado, desconexo, mal estruturado e fundamentado. Os diferentes setores do parque industrial brasileiro não se desenvolverão em função um do outro, ajustando-se mutuamente para formarem um conjunto harmônico. Cada indústria nascerá pelo acaso de circunstâncias fortuitas e objetivando atender alguma pequena necessidade incapaz de ser satisfeita pela importação; e permanecerá por isso isolada, continuando a depender muitas vezes, no essencial, da importação (p. 298).

De outra banda, a depreciação monetária é aspecto sentido pela indústria, que

13. Conforme Furtado (IBIDEM, p. 203): “uma valorização brusca do poder de compra externo da moeda traria necessariamente um aumento imediato da procura de bens importados e uma retração idêntica da procura de bens de produção interna, o que tenderia a reduzir a renda, pois criaria desemprego. Essa redução de renda iria, por seu lado, contrair a procura de artigos importados, restabelecendo o equilíbrio, a um nível mais baixo de utilização da capacidade produtiva. O mais provável, entretanto, é que a correção do desequilíbrio se fizesse através da taxa de câmbio e não do nível de renda”.

14. “Esta Mooca enriquecida é a nova classe média e uma parte representativa da mesma, os administradores de nível médio [...] porque uma coisa parece indiscutível nos países capitalistas desenvolvidos: se o último século teve como figura dominante no setor econômico os empresários, os capitães de indústria, este século caracteriza-se pela ascensão do administrador profissional, geralmente proveniente da classe média” (PEREIRA, 1987, p. 71).

não passará incólume, com elevação de preços, para fornecedores mas também para o consumidor final, o que encarecia toda a cadeia produtiva. Além disso, a depreciação tiraria o poder de compra do importador, com produtos encarecidos, especialmente, para a maquinaria que o país não produzia. Trata-se de uma nova leva de obstáculos para superação, pois “revelam o obsoletismo, nas vésperas da Segunda Guerra, do equipamento industrial empregado no maior centro do país, que é São Paulo (p. 299)”. O passado colonial se revelando pelos rumos da nova marca evolutiva a ser ultrapassada¹⁵. Por sua vez, a Segunda Guerra Mundial significou modificações e novos rumos para a humanidade, com repercussões em maior ou menor grau, mas seguindo divisões e embates ideológicos, basicamente entre vertentes como, capitalismo e comunismo, industrialismo e agriculturalismo, nacionalismo e cosmopolitismo ou intervencionismo e liberalismo (PEREIRA, 1987, p. 96):

A crise do nosso sistema colonial se manteve, e apesar das circunstâncias especiais e aspectos particulares que nela provocou a conflagração de que participamos passiva e também ativamente, tal crise se acentuou e precipitou consideravelmente, abrindo novas e largas, perspectivas para a transformação final daquele sistema. Isso dará lugar, de um lado, ao esforço de adaptação da ordem econômica vigente às contingências criadas, e de reestruturação do mesmo sistema em formas renovadas; mas isso sem lhe comprometer a essência colonial (PRADO JR, 2012, p. 302).

Portanto, do ponto de vista social, a desigualdade permanece em nossa vida cotidiana, mesmo com a diversificação da atividade econômica, não obstante a transformação dos sistemas. Ademais, a impossibilidade de realizar operações significativas no sentido de importação, com restrição de manufaturas, houve um maior apelo à indústria nacional, repetindo-se o ocorrido na Primeira Guerra Mundial, em escala ampliada - tanto simbolizada por um mercado exterior mais deteriorado, quanto num mercado interno extremamente

15. “No curso da guerra, sobretudo em sua última fase e prolongando-se nos anos subsequentes, assistimos a um revigoreamento esporádico do tradicional sistema do passado, abrindo-se para tal sistema (isto é, uma economia exportadora de produtos primários e voltada essencialmente para o exterior), nova e brilhante oportunidade. Com uma intensidade de que havia muito o país não tinha notícia, o Brasil se fazia de novo alvo de forte demanda internacional de gêneros alimentares e matérias-primas exigidos agora pelas necessidades da luta em que se empenhavam as grandes potências de que o Brasil era e ainda é tributário. Essa intensificação da demanda não se reflete tanto no volume da exportação, cujo aumento não será muito sensível. Circunstância que devemos notar desde já e que mostra o esgotamento da capacidade produtiva da economia brasileira de exportação. Mas no valor, o efeito será considerável, ascendendo a exportação brasileira de gêneros alimentícios e matérias-primas para altos níveis. Ao mesmo tempo que assim se valoriza a exportação, declina a importação. De um lado interrompiam-se quase completamente os fortalecimentos dos países europeus isolados de nós pela guerra, ou empenhados numa luta que lhes absorvia todas as atenções e recursos; doutro, os Estados Unidos, ocupados como também estavam na produção de guerra, não puderam suprir aquele desfalque de nossos fornecedores europeus; e em alguns itens importantes não conseguiram nem ao menos manter seu nível de fornecimento anterior à guerra. [...] Há a lembrar ainda a guerra submarina que reduziu consideravelmente o tráfego marítimo. Essa situação resultará em grandes privações, particularmente sensíveis no que diz respeito aos combustíveis, com a drástica redução das importações de derivados do petróleo e de carvão; bem como ao trigo. E ao mesmo tempo que se acelerava, para substituir aqueles combustíveis, a devastação de matas para extração de lenha e carvão vegetal, começa a se desenvolver em algumas regiões do país, como em São Paulo, e particularmente nas proximidades da capital, uma atividade quase nova entre nós, a silvicultura, destacando-se a do eucalipto”. Em: PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2012, p. 302.

aquecido¹⁶. Conforme a situação de guerra se instalara, um novo equilíbrio provisório toma conta, com grandes sacrifícios suportados pelo país, que representaram um progresso - ainda que às custas do povo, com restrições alimentares e os surtos inflacionários - vindo somente a gozar de benesses as classes dominantes. A oferta insuficiente das mercadorias, dada redução de importações e aumento de exportações para atender as nações estrangeiras trazem resultados nefastos aos preços, com defasagem salarial e perda de poder aquisitivo, contrastado pela acumulação capitalista dos donos dos meios de produção.

O considerável enriquecimento das classes possuidoras (ou melhor, de alguns de seus setores mais bem situados para se prevalecerem da situação) ainda é fomentado pela valorização da propriedade imobiliária, sobretudo a urbana (reflexo da diminuição do poder aquisitivo da moeda, bem como do desenvolvimento dos centros urbanos) e pela intensa especulação que caracterizou a vida financeira do Brasil (e a administrativa e política também...) no correr da guerra. Esse momentâneo equilíbrio e artificial prosperidade começaram a declinar na medida em que desaparecem as circunstâncias extraordinárias que os tinham provocado. As antigas contradições que solapavam a economia brasileira, um instante disfarçadas, voltam à tona, muitas delas agravadas; e outras novas se vêm acrescentar a elas, aprofundando-se em consequência, consideravelmente, a crise em geral do sistema, já agora com grandes repercussões na vida política e social do país. (IBIDEM, p. 304).

Com o fim da guerra, as exportações já não se comparam com o aumento das importações, com avanço em reposição de materiais desgastado e não substituído (material ferroviário, equipamentos industriais em geral, etc), bem como importações de luxos referentes a classes possuidoras, com gastos de viagens e turismo pesando na balança comercial. Ademais, gastos tidos como evasão de divisas com compras sem pagamento de taxas alfandegárias, conforme assinala Prado Jr., um fator de desequilíbrio que força o governo a tomar medidas fiscais e monetárias:

Em 1947, o valor das importações ultrapassa o da exportação, deixando um déficit de US\$ 55 milhões. Nos anos seguintes a situação do balanço comercial melhora ligeiramente, deixando em 1948 e 1949 saldos respectivamente de 88 e 17 milhões. O que é largamente insuficiente para fazer face aos compromissos financeiros no exterior (em particular os serviços da dívida externa e dos capitais estrangeiros aplicados no país). Nos três anos referidos (1947-49) o déficit de nosso balanço de contas sobe, no total, a mais de US\$ 355 milhões, que serão cobertos com empréstimos oficiais e afluxo de novos capitais estrangeiros que representarão maiores encargos para o futuro e para

16. A indústria brasileira não será aliás solicitada unicamente pelo mercado interno; alguns de seus setores mais desenvolvidos e habilitados (como em particular a de tecidos de algodão) encontrarão também alguns mercados externos como nos países da América Latina e na África do Sul, às voltas com as mesmas dificuldades de abastecimento que nós. Os próprios Estados Unidos se tornam grandes importadores de tecidos brasileiros. A exportação de tecidos constituirá mais um elemento ponderável de reforçamento de nosso balanço comercial, chegando a figurar em segundo lugar na pauta de exportações, depois do café, com uma participação no total exportado de quase 14% (1943). PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2012, p. 303.

sua operação assim como novos drenos apostos às depauperadas finanças brasileiras, aumentando ainda seu desequilíbrio. O desequilíbrio provocado pelo bloqueio das moedas de que possuímos maiores saldos acumulados durante os anos de guerra, resultantes de uma balança mercantil favorável (Grã-bretanha, França, etc). (p. 305).

Em contrapartida, o Brasil foi beneficiado com as consequências político-econômicas decorrentes do Plano Marshall, para reerguimento da Europa no pós guerra foi manejado em grande parte favorecendo credores internacionais, como foi o caso da aquisição de empresas rodoviárias (a antiga São Paulo Railway, hoje Estrada de ferro Santos-Juduaí; a Leopoldina Railway, a Great Western, etc), bem como sucederam-se atrasos comerciais e débitos por países sem condições de saldar dívidas. “ Em 1947, esses atrasados cifram-se em US\$ 82 milhões, com grande dano para o nosso crédito comercial no exterior. Muitos fornecedores suspendem suas remessas para o Brasil; e diferentes indústrias são obrigadas a reduzir o ritmo de produção se não paralisarem suas atividades por falta de matérias-primas importadas” (p. 306). Entra em cena o nacionalismo estatizante, com o deslocamento das decisões de poder, conforme Furtado, de fora para dentro do país. Uma das contrapartidas foi a aquisição da CSN em Volta Redonda, bem como a nacionalização de serviços de água, luz, gás e petróleo, que remontam de tal época.

Com efeito, foram tomadas medidas como o estabelecimento de maior rigor nas importações, com a Lei 262 de 1948, que estabelecia o sistema de licenças para importações. “Obtém-se com isso uma dosagem das importações que permitiu conter a expansão verificada nos anos anteriores e mesmo alcançar uma certa redução de que resultaram os pequenos saldos já referidos nos anos seguintes (1948-49)” (p. 307).

Não se fez isso, todavia, sem pesados sacrifícios, pois as restrições à importação, sem dúvida necessárias no que diz respeito ao esbanjamento presenciado nos anos que se seguiram imediatamente à guerra (e que a política oficial favoreceu abertamente e em muitos casos até estimulou), vão atingir também importações essenciais ao desenvolvimento do país. Para esse desenvolvimento e em muitos casos para a simples reposição de material produtivo desgastado (é o caso em particular das estradas de ferro), o Brasil exigia importações de vulto que a situação de nossas contas externas comprometia gravemente. Além disso, a drástica restrição às importações e pois à concorrência de manufaturas estrangeiras importadas, estimula a alta de preços e o ritmo do processo inflacionário que vinha do período de guerra e a que já se fez referência. Será esse fato, daí por diante, um dos principais fatores imediatos da precipitada inflação e desvalorização da moeda brasileira que se prolongam até hoje com graves perturbações de normalidade econômica do país; e que atingem sobretudo e tão pesadamente as camadas menos favorecidas da população brasileira (p. 307).

No final da década de 1940, o mercado global viria com um alívio face a valorização de matérias primas, com nova ameaça armamentista, trazendo a reboque a valorização do café, que viria juntamente com os gêneros alimentares, com “saldo comercial de 1950

vultoso, cerca de US\$ 300 milhões, reequilibrando-se em consequência as contas externas do país. Essa situação coincide com o início do novo governo do presidente Getúlio Vargas (empossado 31 de janeiro de 1951)” (p. 307).

Com o novo governo Vargas haveria o fomento à atividade industrial, com a volta da abertura para importação de equipamentos industriais, matérias-primas e semiprocessadas. Com isso, ocorre uma remodelação profunda da economia brasileira, todavia com desenvolvimento ainda precário da indústria em expansão ao seu modo, com incertezas sobre a continuidade do projeto para o país.

Ao contrário disso, a administração federal se louvou quase exclusivamente nos estímulos imediatistas e nas diretrizes da iniciativa privada no mundo dos negócios, limitando-se a presidir a uma liberal, generosa e não raro venal e corrupta distribuição de licenças prévias para importação daqueles artigos que momentaneamente oferecessem aos felizes beneficiários maiores perspectivas de fáceis lucros imediatos e, em boa parte, quase puramente especulativos. A política do governo, se de um lado inspirou acertadamente na necessidade de promover o processo de industrialização do país, fracassou por outro na realização de seus objetivos declarados, pois levou o país à gravíssima situação que logo veremos e que resultou afinal na agravação dos desajustamentos que vinham acompanhando a vida econômica brasileira e que tão fortemente oneravam a grande massa da população (IBIDEM, p. 308).

Esse novo ânimo do começo dos anos 1950 representou uma breve melhora devido ao aumento dos preços de exportação, com momentânea prosperidade em setores da indústria.

As inversões atingem em 1952 a elevada cifra de 21,7 bilhões de cruzeiros (não se esqueça que o cruzeiro tinha na ocasião mais de 120 vezes o valor aquisitivo que tem hoje (1970). Logo viria, contudo, o reverso da medalha. Já em fins de 1952 a situação se apresentava catastrófica. O desequilíbrio da balança comercial que em 1951 (depois do grande saldo referido de 1950, de quase US\$ 300 milhões) resultara no déficit de US\$ 197 milhões, alcança em 1952 um recorde que deixa muito longe todos nossos déficits anteriores; 541 milhões. Em consequência, acumulam-se os atrasados comerciais que atingem outro nível recorde: Cerca de 500 milhões (p.308).

Com isso, acelera-se o processo inflacionário, com emissões feitas para cobrir despesas públicas, provocadas pela inflação, num efeito de ciclo vicioso. Esse processo autoestimulante se prolongaria até o final do século XX, com picos e expurgos, cortes de zeros da moeda e sistemas de correção monetária ou gatilhos salariais¹⁷.

O caso da política cambial estabelece capítulo à parte, com autorização de divisas de exportações que cobririam as remessas financeiras ao exterior, na balança comercial. Seguiam as importações sujeitas à licença prévia, com a busca para atingir o equilíbrio

17. Conforme Bóris Fausto (1975, p. 250), “ O ano de 1953 abre-se com perspectivas não muito animadoras para Getúlio. O aumento do custo de vida inquietava, não apenas os operários , mas também as camadas médias urbanas, de onde proviera boa parte da votação de Vargas em 1950. Urgia uma mudança de orientação na política econômica, a aplicação de um programa antiinflacionário até então ausente das ações governamentais neste campo [...]”

das contas. “De outro lado, estimulava-se o afluxo de capitais estrangeiros, pois eram eliminadas quaisquer restrições opostas à remessa de juros, dividendos e outras formas de remuneração daqueles capitais, bem como ao retorno deles ao país de origem, pois essas remessas se fariam sem limitações pelo mercado livre de câmbio” (p.309). Concessão de cunho colonialista que expressa, segundo o autor a mentalidade imperialista dominante em nossa realidade. Segundo Bóris Fausto (1975, p. 260), igualmente, “os êxitos do desenvolvimentismo de Juscelino deixaram para os anos subsequentes o ônus de uma violenta crise, finalmente, verificar como o jogo político e partidário, necessariamente ao funcionamento do pacto populista esgota suas margens de manobra a partir de 1962”.

A importância do regime cambial foi reconhecido pela instrução n. 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que estabelece taxa oficial para importações e exportações. “O regime da Instrução n. 70, confirmada pela Lei n.2 de 29 de dezembro de 1953, se manteve em suas linhas gerais e essenciais até 1961, quando é estabelecida, praticamente em sua integridade a liberdade cambial” (p.310). Ressalte-se que a Carteira de Exportação e Importação (Cexim) deu margem à corrupção e favorecimento patrimonialista, com distribuição de licenças para apadrinhados e especuladores. “Essa excepcional conjuntura favorável da exportação brasileira leva aos leilões de câmbio instituídos pela Instrução n. 70, largas disponibilidades de divisas, o que provoca um forte impulso da importação. Na segunda parte do ano, contudo, a situação se inverte por efeito das boas perspectivas, efetivamente verificadas, da nova safra cafeeira. A isso se aliava a forte campanha nos Estados Unidos contra a alta do café” (p.312).

Nessas condições, as importações se fazem, em grande número de mercadorias, praticamente proibitivas. Esse é particularmente o caso de equipamentos industriais, o que era sumamente grave, pois comprometia de maneira muito séria o futuro desenvolvimento econômico do país e colocava a indústria e a iniciativa propriamente nacionais em posição francamente desvantajosa em frente aos empreendimentos no Brasil de capitais e trustes internacionais. Em face dessa situação e do grave desequilíbrio de nossas contas externas, a política oficial, em vez de extrair da experiência a devida lição que mostrava de forma tão patente a necessidade de resguardar a economia do país contra os azares da liberdade comercial sem freios e procurar o necessário equilíbrio dela pelo rigoroso disciplinamento do comércio exterior, em vez disso, lança novamente mão do velho arsenal colonialista, procurando a solução do problema no estímulo ao afluxo de capitais estrangeiros, o que traria, alegava-se, não somente, a devida correção do desequilíbrio das contas externas, como ainda favoreceria, pelo impulso da iniciativa de empreendimentos estrangeiros, a industrialização brasileira. [...] E como ingenuamente (ou por outro motivo qualquer) afirmaria mais tarde o Conselho Nacional de Economia justificando as medidas adotadas, “Depois de certo tempo, o capital estrangeiro tende a ser absorvido pelo nacional. É exatamente o contrário que ocorrerá, como logo veremos [...] Pela Instrução 113, baixada pela SUMOC em 17 de janeiro de 1955, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil era autorizada a emitir licença de importação de natureza cambial (isto é, sem licitação prévia nos leilões de câmbio), de

equipamentos industriais que correspondessem a inversões estrangeiras. Praticamente, isso dava aos inversores estrangeiros o direito de trazerem seus equipamentos sem nenhuma despesa cambial, enquanto os industriais nacionais eram obrigados a adquirir previamente, com pagamento à vista, as licenças de importação exigidas para trazerem do exterior os equipamentos de que necessitassem. [...] Será aliás essa associação o caminho adotado por muitos industriais brasileiros, e entre os maiores e principais, para eludirem a posição desfavorável em que os colocara a Instrução n. 113. Por intermédio de seus novos associados, beneficiavam-se dos favores concedidos a estes últimos. Acabarão mesmo tirando vantajoso partido da situação, porque embora perdessem com a associação sua anterior e completa independência e autonomia, terão resolvidos seus principais problemas financeiros e técnicos com os grandes recursos de seus novos sócios, o que lhes permitirá crescerem e prosperarem muito além daquilo a que poderiam isolados, aspirar. Quanto aos empreendimentos estrangeiros, a associação com nacionais lhes facilitará a tarefa e abre caminho mais cômodo e politicamente seguro para sua penetração na economia brasileira. E isso sem maior risco. [...] são as empresas brasileiras que se dissolvem dentro das grandes organizações financeiras internacionais; e poucos a indústria brasileira evoluiu para a situação que se verá reduzida. [...] Acentua-se com isso a deformação do processo de industrialização do Brasil; e os vícios que marcam o início do processo e que já assinalamos anteriormente, se agravam e aprofundam ainda mais. Observe-se desde logo que o progresso da penetração imperialista na economia brasileira, longe de trazer com o concurso de capitais, com que aparentemente contribui, um desafogo às nossas finanças externas, como se julgava, tendo pelo contrário a agravar o desequilíbrio (p.314).

4 I ASPECTOS CRÍTICOS DAS LINHAS DESENVOLVIMENTISTAS E OS RUMOS ECONÔMICOS DO PAÍS

Cada linha em seus aspectos utilizaram instrumentos para dosagem de políticas macroeconômicas de controle das contas públicas. Conforme Bresser Pereira, são três ideologias possíveis, o neoliberalismo clássico, o liberalismo intervencionista tecnocrático-militar e o nacionalismo desenvolvimentista. Segundo o autor, “ são ideologias que podem ter vigência, que podem ser definidas por seus propugnadores e eventualmente transformar-se em ideologia de Governo, na medida em que se tornem politicamente vitoriosas” (PEREIRA, 1987, p. 175).

As inversões de capital estrangeiro, não são solução mas agravam as causas de desequilíbrio de contas externas de nosso país. Momentaneamente, podem ter servido para períodos excepcionais, com reforço de finanças externas, mas foram condicionantes da situação que se avizinhou posteriormente. “Isso porque a natural expansão das empresas imperialistas instaladas no país, e portanto a ampliação de seus negócios e lucros, levam a um aumento de suas remessas para o exterior. Ao mesmo tempo, isso contribui para desestimular novas inversões, pois aquelas remessas se fazem mais difíceis”. Conforme o autor, tal modo de operação já foi adotado quanto a “recurso a financiamentos, empréstimos

e moratórias, não pode evidentemente ser considerado permanente e não resolverá nunca, em definitivo a situação” (p. 316).

Portanto, sob um ótica de crítica histórica da economia do país, o fenômeno decorre do agravamento do balanço das contas externas, com consequências que aprofundam a crise. “um processo cumulativo e autoestimulante que se acentuará na própria medida e por efeito imediato de seu novo desenvolvimento. [...] no seu conjunto, o nosso balanço anual de contas externas (balanço comercial e financeiro) se vem saldando quase invariavelmente com pesados déficits (p. 317)”. A desvalorização monetária do Cruzeiro seguiria tal caminho, a partir da segunda guerra mundial, agravada por diferentes fatores, com o desequilíbrio das contas externas e a necessidade da dosagem de importações. “A inflação de preços, que se vem acelerando cada vez mais, constitui certamente um dos traços essenciais da evolução econômica brasileira em todo período que temos sob as vistas. [...]” (p. 318).

É a indústria, favorecida não somente pela política oficial (na qual os interesses de grupos financeiros ligados às atividades industriais começam nitidamente a se fazer sentir, como foi notado), em particular por meio das facilidades de financiamento proporcionadas direta ou indiretamente por organizações oficiais; por favorecida também por contingências determinadas pela possibilidade de substituir com produção interna, bens cuja importação se tornara proibitiva por efeito da situação precária do balanço das contas externas, é a indústria que mais se beneficia com a forte corrente de inversões determinada pelo incremento da capitalização verificada. É essa circunstância, aliada à já referida ampliação do fluxo de capitais e iniciativas de empreendimentos estrangeiros, que constitui o principal fator determinante do grande impulso industrial de que o Brasil foi teatro no pós-guerra, quando o volume físico da produção mais que triplicou entre 47 e 61. Bens de produção: maquinaria, motores, material elétrico e equipamentos industriais em geral; e mais toda uma gama de complexo bens duráveis, principalmente veículos motores (p.319).

Outro setor citado pela obra de Caio Prado Jr. diz respeito à iniciativa estatal, como braço desenvolvimentista Keynesiano, com setores fundamentais a serem fomentados, como por exemplo a fundação da usina da CSN Volta Redonda. A Lei do monopólio estatal do Petróleo foi uma conquista para a perseguição da autonomia estratégica de combustíveis.

Mais exemplos desenvolvimentistas são referentes à manufatura nacional, com o ritmo acelerado da década de 1950, com tropeços nas décadas posteriores. Pois, “a indústria brasileira, em geral surgida e se desenvolvendo por força de circunstância ocasionais derivadas de embaraços opostos às importações (seja por efeito das grandes guerras mundiais, ou em consequência das dificuldades cambiais)”(p. 322). O imperialismo do velho sistema colonial baseado em exportação de produtos primários se mostra em *trustes* existentes em determinados, “com os setores estratégicos da indústria brasileira cada vez mais penetrados e dominados por empreendimentos internacionais” (p.327), bem

como o exemplo o exemplo de modelo de fomento vislumbrado e ensaiado no caso do BNDS.

Realmente, a industrialização brasileira não se apresenta ainda até o momento, como um verdadeiro processo, que deve ser, de elevação do nível tecnológico geral e de conjunto do país no qual se inserisse a produção industrial como instrumento daquela elevação. A industrialização somente fará isso e integrar-se-á efetivamente na vida brasileira tornando-se um fator orgânico de seu progresso, quando se desenvolver na base da introdução extensiva da técnica moderna nas atividades econômicas em geral da população do país; quando se puser a serviço da solução dos problemas fundamentais do Brasil, aqueles mesmos que os povoadores vêm enfrentando no curso da história brasileira e ainda enfrentam com técnicas de baixo nível apenas levemente tocadas pelas conquistas do conhecimento moderno (p.331).

Portanto, questionando-se sobre as causas das discrepâncias da nossa realidade para com os modelos percebidos em países desenvolvidos, vide nações ricas, vê-se que “a moderna evolução econômica nos países industrialmente avançados constitui neles um processo que a atividade industrial se fez sempre e desde logo, poderoso fator determinante e impulsionador de novas atividades” (p. 332). Ou seja, a economia vai se autofomentando com criação de meios de transporte, novos negócios, expansão da infraestrutura e entrosamento econômico natural. Já em países como o Brasil a exploração colonial e os interesses de potências externas sempre fez com que não houvesse esse entrosamento, e as coisas sempre aconteceram ao acaso ou, seguindo os interesses de terceiros.

Em suma, o problema da indústria brasileira está sobretudo na natureza do seu mercado, que não é apenas quantitativamente acanhado por força do baixo padrão dominante do país, mas sobretudo qualitativamente mal disposto e coordenado por efeito da defeituosa estruturação da nossa economia, que organizada essencialmente como fornecedora de produtos primários para os mercados exteriores, não se apoia e articula nas necessidades e atividades essenciais da massa da população brasileira e do país em geral. Sem um largo mercado em que aquelas necessidades e atividades se intercomunique e entrossem estreitamente entre si, estimulando-se mutuamente, não haverá como esperar um desenvolvimento industrial de amplas perspectivas, propagando-se e difundindo extensiva e intensivamente pelo conjunto da coletividade brasileira. [...] De modo geral, prosseguiu e prossegue ainda a expansão geográfica da ocupação rural, como particularmente, com alguma intensidade e expressão econômica, na região limítrofe dos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, no sul de Goiás, nos estados meridionais, sobretudo no extremo oeste deste último, e com o impulso provindo daí, no noroeste do Paraná e sul de Mato Grosso. [...] A base essencial da economia agrícola brasileira, bem como da própria riqueza do país tomada em conjunto, se encontra naquela atividade pioneira de desbravamento; e se sustenta assim, em última instância, à custa sobretudo da ocupação de terras novas (p. 334).

Nos últimos tempos, o aumento da pecuária é notável como setor de negócios, com aumento de consumo da carne, culturalmente, bem como seus derivados e leite. ”Como

resultado dessa transformação, assistimos à extensão de pastagens por terras, inclusive de primeira qualidade, antes ocupadas pela agricultura. Tal fato, se representa uma solução para grandes propriedades decadentes e em crise, significa doutro lado um nítido retrocesso econômico” (p.336). Afora tais aspectos negativos, revela-se a construção de um mercado interno de grande proporção, com atividade produtiva também crescente, com “(abate, industrialização da carne, distribuição e comércio), aquele fato ganha considerável relevo, pois nele se estrutura um conjunto de atividades econômicas de largas perspectivas onde em contraste com o sistema colonial de economia, produção e consumo se integram nacionalmente. Isto é, em que se conjugam, num sistema nacional íntima e totalmente entrosado, as diferentes atividades ligadas à produção e ao consumo” (p.338).

Neste setor da agropecuária, a superação do sistema colonial mais se afirma, é numa série de atividades de grande especialização e relativo alto nível tecnológico que atingiram grande vulto nessa última fase da história econômica do Brasil que vimos considerando, como a fruticultura, a vinicultura, as culturas hortenses, a avicultura e a produção de leite e derivados, que vêm assumindo em certas regiões, particularmente no sul do país e em São Paulo muito destacadamente, uma importância considerável. [...] O sistema colonial da economia brasileira, também no setor da agricultura onde ele tem suas principais raízes abre-se em brechas por onde penetram e em que se estabelecem os elementos renovadores da velha estrutura, substituída gradualmente por uma organização econômica que seja função das necessidades próprias do país e capaz, por conseguinte, de atender efetivamente ao bem-estar e à prosperidade de seus habitantes (p. 340).

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término do presente artigo, compreende-se a evolução da conjuntura político-econômica do Brasil, a partir de um capítulo representativo da história, enquanto cenário e campo de embate entre o poder existente ao longo das gerações até os dias de hoje. Trata-se de estudo vivo com lutas sociais marcantes e disputas em permanente movimento por entre relações ideológicas das correntes que exercem forças de influência sobre a sociedade.

Com efeito, mais do que acatar um dos lados ideológicos do perfil desenvolvimentista de atuação política (mais ou menos liberal - hoje, questiona-se até acerca moralidade de costumes!), trata-se da postura cidadã de brasileiros em momentos de debate e participação em janelas de paradigmas democráticos, de obrigatória reflexão, acerca do projeto de país a ser construído para a plenitude de um futuro para nossos filhos. Portanto, é patente a necessidade do estudo de tais fatores e circunstâncias que levaram a nação à realidade na qual se encontra - eis a motivação para o aprofundamento do debate pela construção de um futuro melhor.

A compreensão de tais aspectos revela traços sociológicos de um povo em conflito constante consigo mesmo e o desafio de assumir uma postura protagonista no cenário

internacional. Não obstante o passado colonial e a subserviência aos interesses do capital dominante, deve-se aprender conforme o que já foi ultrapassado, bem como encarar de frente a realidade na qual estamos inseridos.

O Brasil representou em priscas eras um lugar que sempre serviu para interesses externos, inicialmente mediante fornecimento à Europa, posteriormente aos EUA, majoritariamente. São visões alcançadas, como a inspiração social da Era Vargas, o desenvolvimentismo de Juscelino ou o ciclo das *commodities* surfado pelos governos do PT, com ganhos populares. Nas últimas décadas, a economia se dinamizou externamente, com interação maior com a América Latina, Ásia e África. O desenvolvimento interno, portanto, nesse prisma representou amplitude maior do consumo interno e da ascendência da nova classe média, repentinamente podada com a manipulação de forças que subverteram as jornadas de 2013, o que culminou no *impeachment*, e o advento de uma nova égide.

Atualmente, atravessamos um novo paradigma tecnológico que revoluciona os fatores produtivos de geração de capital. Aqui, novamente, trata-se da absorção de padrões avançados de logística, consumo e liquidez de capital. Somos chamados a enfrentar a liberalização das relações trabalhistas e a livre iniciativa na forma da *ubberização* da mão de obra, rumo à inteligência artificial e ao iminente repensar das dinâmicas dos postos de trabalho. Um cenário de proletarização digital e anti *welfare state*, com surpreendente apoio da classe média.

Mais uma vez, os grandes grupos econômicos avançam em suas estratégias pasteurizadas de dominação capitalista. E de novo, vive-se um momento de tensão perante tal disrupção da economia e o perecimento de direitos, eventualmente seguido de nova onda de inversões monetárias e readequação cambial.

De outra banda, renovados os desafios na construção de marcos axiológicos para proteção da cidadania e dos interesses do povo brasileiro no campo das conquistas sociais já alcançadas. Contudo, não se deve descuidar dos avanços produtivos da civilização global. É preciso encontrar o ponto de equilíbrio entre as inovações do capital que traz o progresso e a preservação do ser humano, ator e protagonista cidadão das nossas riquezas. Conciliar os interesses de oligopólios em busca de lucro com a visão de sociedade de bem-estar da nação deve ser fonte de ponderação, ainda que afastados de uma possível interseção.

Enquanto o ponto certo de condução de nossa política e economia não detiver tal equidade, seguiremos cambaleantes e sob a supervisão das grandes corporações e órgãos financeiros internacionais, nem sempre em prol de nossos nacionais. Devemos perseguir tomar as rédeas das próximas gerações de conhecimento, com a abordagem nacional à frente das demais, visando o bem-estar equilibrado de nosso povo, considerando-se os interesses macroeconômicos em jogo no tabuleiro global.

REFERÊNCIAS

BAGNOLI, Vicente. **Direito econômico**. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Direito Econômico e Concorrencial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro, vol. I**. São Paulo: Globo, 2000.

_____. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro, vol. II**. São Paulo: Globo, 1975.

FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira: O Brasil republicano, sociedade e política (1930-1964)**. São Paulo: Difel, 1983.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2012.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

CAPÍTULO 2

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Data de aceite: 01/10/2020

Data da submissão: 09/07/2020

Pollyane Cunha Ferreira

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC-PUC-MINAS).

Fundação Getúlio Vargas (FGV).

<http://lattes.cnpq.br/3847367805117505>

Jéssica Danielle Ribeiro de Almeida

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

<http://lattes.cnpq.br/9785195000266765>

RESUMO: O presente trabalho analisa o papel da democracia participativa como instrumento de controle da Administração Pública. Partimos da ideia de que a democracia em sua forma representativa pura e simples não mais atende aos anseios sociais de efetividade e participação social. Surge, nesse interim, a democracia participativa como alternativa viável a viabilizar o diálogo existente entre cidadão e governo, permitindo o fortalecimento da democracia em si, bem como se tornando grande aliado na fiscalização e acompanhamento das atividades estatais. Verdadeiro instrumento de controle da Administração Pública, portanto. A pesquisa possibilitou concluir que a democracia participativa se constitui como instrumento hábil a viabilizar o controle estatal e da Administração Pública no

trato das rotinas públicas e governamentais. No presente artigo, utilizou-se de pesquisa teórico-bibliográfica e análise normativa.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública, Democracia, Democracia Participativa, Controle da Administração Pública.

PARTICIPATORY DEMOCRACY AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION CONTROL

ABSTRACT: This paper analyzes the role of participatory democracy as an instrument of control of the Public Administration. We start from the idea that democracy in its pure and simple representative form no longer meets the social aspirations of effectiveness and social participation. In the meantime, participatory democracy emerges as a viable alternative to enable the existing dialogue between citizen and government, allowing the strengthening of democracy itself, as well as becoming a great ally in the supervision and monitoring of state activities. True instrument of control of the Public Administration, therefore. The research made it possible to conclude that participatory democracy is a skillful instrument to enable state and public administration control in dealing with public and governmental routines. In the present article, we used theoretical-bibliographical research and normative analysis.

KEYWORDS: Public administration, Democracy, Participatory Democracy, Control of Public Administration.

1 | INTRODUÇÃO

A democracia surgida na Grécia antiga evoluiu e se moldou de forma a caber no cenário dinâmico atual e atender às aspirações sociais modernas. Com a evolução social e o crescimento populacional demográfico, foi possível verificar que a democracia direta pura e simples não constitui instrumento hábil a uma administração eficaz da coisa pública.

A democracia representativa tem saltado aos olhos do legislador como a alternativa viável a promover a democracia em sua melhor forma. Assim, através de representantes eleitos democraticamente pela população, elegem-se os governantes que, legitimados pelo sufrágio universal, governarão o povo por determinado período.

Por certo, apesar de configurar alternativa mais prática na visão moderna em razão da inviabilidade de se instituir uma democracia direta pura, a democracia representativa tem sofrido diversas críticas seja no que diz respeito a corrupção dos políticos e de seus partidos, seja em relação ao distanciamento resultante do afastamento do povo da tomada de decisões após as eleições.

É nesse ínterim que a democracia participativa surge no cenário como alternativa viável para permitir e otimizar o diálogo entre governantes e o povo, bem como reforçar a democracia através da viabilização de participação efetiva do povo na tomada de decisões e fiscalização do poder.

É na ceara da fiscalização do poder que reside o objeto do presente trabalho. Pretendemos avaliar em que medida a democracia participativa pode ser utilizada como instrumento de fiscalização do poder e, acima de tudo, de controle da própria administração pública no exercício de seu múnus.

O presente trabalho busca, através de pesquisa bibliográfica e análise normativa, fornecer conclusões e levantar o debate acerca da democracia participativa como instrumento de controle da Administração Pública.

2 | DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia (*demos* = povo; *kratos* = poder), regime de governo que teve origem na Grécia antiga, precisamente em Atenas a partir de reformas implantadas por Clístenes que governou a cidade-estado de 510 a.C a 490 a.C, era tratada, à época, como forma de participação direta dos cidadãos na coisa pública. Naquele período, entretanto, nem todos eram considerados cidadãos, restando excluídos os escravos, as mulheres, os mestiços e os homens atenienses menores de 21 anos.

Platão e Aristóteles discutiram acerca da democracia em suas obras. Apesar das distorções e das diferenças havidas entre o que hoje é entendido como democracia e o que para eles seria a definição de democracia, no cerne de sua filosofia vemos que é na Política em si que se busca o bem comum, o que se pretende alcançar de forma coletiva, mediante a participação popular instrumentalizada por intermédio da democracia.

No Brasil, a Constituição Federal, em seu preâmbulo institui o Estado Democrático como regime de governo no Brasil. O art. 1º do mesmo instrumento legal, determina que vivemos não apenas numa democracia, mas num Estado Democrático de Direito. É no parágrafo único desse artigo que vemos o legislador constituinte estatuir que *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”*(1988)

É dessa forma que começamos a traçar a relevância da democracia no exercício do poder e na gerência da coisa pública na busca pelo bem comum.

A democracia na atualidade é entendida como o governo da coisa pública pelo povo. Nesse interim, a democracia pode ser exercida de forma indireta/representativa através da eleição de representantes pelo povo ou de forma direta mediante a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões. No Brasil há a previsão da possibilidade de utilização dos dois mecanismos na gestão da coisa pública.

Assim, tem-se o exercício do poder através da eleição, pelos cidadãos elegíveis, de seus representantes que, por prazo determinado, passarão a gerir a coisa pública em seu nome e por sua autoridade. Ou seja, os representantes eleitos a governar em nome do povo possuem legitimidade decorrente da soberania popular. A democracia representativa advém da inviabilidade prática, seja ela geográfica ou numérica, da participação pessoal de todos que façam parte da comunidade na tomada de decisões. Assim, confere-se ao eleito o poder para governar em nome do povo por período previamente e constitucionalmente estabelecido. Esse é o modelo predominante na política ocidental atual com o sufrágio universal que garante a participação da maioria predominante da sociedade nas eleições.

A maior crítica a democracia representativa se assenta na ideia de que a opinião do povo só é prevalente no momento da eleição dos governantes, sendo que estes teriam, a partir daí, o poder de governar como bem entenderem, somando-se a isso o sistema de verdadeiras castas onde os partidos políticos se regem através de seus próprios interesses escusos. Soma-se a isso a descrença generalizada nos políticos que cada dia mais se instala na população. Esse distanciamento resultante do afastamento do povo das decisões tomadas logo após as eleições tem se mostrado um entrave não apenas no que diz respeito ao exercício do poder, mas também no que se refere ao alcance dos objetivos sociais que desenham e traçam a identidade de um povo.

Em contrapartida, temos a democracia direta como forma de organização do poder mediante o qual todos os cidadãos podem participar diretamente da tomada de decisões. Conforme sobredito, a operacionalização da democracia direta torna, na maioria dos casos, sua efetivação inviável por aspectos geográficos e numéricos. Nesse modelo, os cidadãos não delegam seu poder de decisão. Na atualidade inexistem modelos de democracia direta pura vigentes no mundo.

Entretanto, o termo democracia direta tem sido também utilizado para descrever sistemas mistos de poder onde a democracia direta e a indireta coexistem, sendo este

modelo a democracia semidireta. Nesses sistemas, além da democracia indireta onde se elegem os representantes, a população tem a possibilidade de influenciar a tomada de decisões através de iniciativas populares, plebiscitos e referendos.

No mesmo sentido, existem argumentos contrários a democracia direta para além de sua inviabilidade operacional. Há quem diga que a o poder deve ser exercido por pessoas capacitadas e especialistas em política, além de existirem os defensores da ideia de que a maioria do povo não detém conhecimento necessário para tomada de decisões políticas.

Nesse cenário, surge a democracia participativa como alternativa viável e como um mecanismo de intercâmbio entre cidadão e governo, viabilizando o diálogo na tomada de decisões com o consequente fortalecimento da própria democracia.

As origens da democracia participativa remontam aos países europeus após a queda do império romano, notadamente na ideia de liberdade comunal consubstanciada pela luta dos burgueses por sua independência dos feudos, resultando na associação dos cidadãos para defenderem seus direitos. Essa liberdade comunal e associativa consagrou na Inglaterra a transposição do antigo regime monárquico feudal para o moderno regime democrático representativo, modelo este que foi exportado para a América do Norte no século XIX.

Apesar de ter sofrido mudanças em relação a liberdade comunal que a originou, a democracia participativa ou deliberativa configura-se pela possibilidade de intervenção direta dos cidadãos na tomada de decisões e no controle do exercício do poder, fazendo com que a voz do povo seja ouvida de forma prévia à tomada de decisões. Fernando Novelli (2014) citando Canotilho, ensina que a democracia participativa integra, ao lado da democracia representativa, o princípio democrático complexo:

Só encarando as várias dimensões do princípio democrático (propósitos das chamadas teorias complexas da democracia) se conseguirá explicar a relevância dos vários elementos que as teorias clássicas procuravam unilateralmente transformar em ratio e ethos da democracia. Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer o controle crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos. (CANOTILHO *apud* BIANCHINI, 2014, p.172)

Pedro Lenza, ao tratar dos direitos políticos e das modalidades de democracia existentes, traz ensinamento de Mônica de Melo acerca da democracia participativa na medida em que ela, com peculiaridades e atributos da democracia direta, constitui um mecanismo capaz de propiciar *“além da participação direta, concreta do cidadão na democracia representativa, controle popular sobre os atos estatais.”*(p.1015)

Assim, em termos de exercício da democracia, temos que a democracia participativa não apenas incita o exercício do poder pelo povo como pode ser utilizada como instrumento hábil a viabilizar o debate de propostas, o acompanhamento de decisões, o questionamento de medidas adotadas, além de diminuir o distanciamento natural resultado da democracia representativa. O encurtamento desse distanciamento é essencial não apenas para efetivação da democracia, mas também para o alcance de uma sociedade igualitária, justa e solidária.

3 | DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A democracia participativa surgiu em um contexto de luta contra gestões autoritárias e individuais, uma vez que essas últimas são práticas que não satisfazem mais as exigências de uma nova sociedade que visa ser igualitária e justa.

Assim, sua presença se manifesta através da incorporação de categorias e grupos sociais envolvidos direta e indiretamente nos processos decisórios e que anteriormente estavam excluídos de decisões. Sendo o objetivo imediato deste instituto aperfeiçoar os mecanismos de barganha entre o cidadão e o governo e a otimizar o diálogo com o Estado, por meio dos agentes políticos.

José Afonso da Silva, qualifica o que chama de princípio democrático participativo:

como a participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo, em vez da democracia representativa, por meio da qual se pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, e formam os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos etc. (SILVA, J.A. 2003)

Ao nosso entendimento, participação democrática é pautada em três pontos principais, essenciais ao seu pleno desenvolvimento: participação, descentralização e transparência.

A conquista deste marco, qual seja a oportunidade de participar das escolhas e decisões, requer um esforço dos cidadãos em estimular as instâncias e práticas de participação popular. Todos os segmentos da comunidade podem compreender melhor o funcionamento de todas as instituições do Estado; a participação significa a atuação do povo na gestão do Estado. Freire (1995) também faz uma definição importante sobre o que é essa participação. Ele relata que:

Para nós, a participação não pode ser reduzida a uma colaboração que setores populacionais devessem dar à administração pública. Participação ou colaboração, por exemplo, através dos chamados mutirões, por meio dos quais se reparam escolas e creches ou se limpam ruas e praças. A participação, para nós, sem negar esse tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um “estar presente na história, e não simplesmente nela estar representadas”. Implica a participação política das

classes populares através de suas representações em opções e decisões, e não só no fazer já o programado (Freire, 1995).

É certo que se intensificam os debates acerca da democracia participativa, não em substituição à democracia representativa e sua relação com o sistema parlamentar, que consiste em uma conquista democrática já sedimentada. Porém, consubstancia-se em um instituto criado para dar suporte e complemento ao arcabouço político, normalmente, por meio de instrumentos que viabilizam a participação popular.

3.1 Os instrumentos de participação popular

Uma democracia ativa só acontece quando há grande participação popular na vida pública. Cidadãos que são conhecedores do que acontece na administração de suas cidades, estados e de seu país podem propor melhorias e cobrar dos governantes para que elas sejam efetivadas.

Os instrumentos legais e políticos do instituto permitem ao cidadão a participação ativa na comunidade, para além do exercício do chamado sufrágio universal, que consiste no pleno direito ao voto de todos cidadãos adultos, independente de alfabetização, classe, renda ou etnia, salvo exceções menores.

Nesta seara, a partir das definições retratadas sobre democracia participativa, esta pode ser considerada como um sistema democrático no qual o exercício de poder, está direcionado para a participação ágil da população na administração pública, bem como na política.

Assim, por meio dos instrumentos o cidadão pode vir a desempenhar condutas que revertem na qualidade de vida da população, com observância aos direitos sociais que lhe são garantidos na fiscalização integral dos atos dos governantes. Wallace Paiva Martins Junior anota:

A participação popular na Administração Pública compreende múltiplas expressões de associação das forças econômicas, políticas e sociais na tomada de decisões administrativas, e que tal fato importa na participação direta dos cidadãos pela associação dos administrados na tomada de decisão administrativa ou na devolução dos negócios aos próprios administrados, motivo pelo qual a descentralização é medida essencial para tanto. (MARTINS, Wallace, Paiva. 2010)

Após abordagem extensa quanto as normas que tratam da matéria em questão, o referido autor elenca os modos de participação popular democrática apresentando uma classificação de suas bases diferenciadas:

a) grau de influência no processo decisório – consultiva ou deliberativa; b) composição na instância decisória – partidária ou minoritária; c) titularidade do interesse – individual (interesse direto ou indireto) e transindividual (coletivo e difuso); d) obrigatoriedade – essencial ou indispensável; e) prerrogativas (no processo administrativo ou na composição de órgãos colegiados – simples

(acesso, informação, publicidade) ou qualificada (iniciativa, deliberação, produção de provas e de alegações); f) vinculação ao resultado (vinculante ou não vinculante); g) momento – prévio (audiência pública, consulta pública, plebiscito) ou posterior (referendo); h) natureza da atividade – colaboração (delegação de serviços), cooperação (fomento, autogestão, concerto); i) exterioridade – orgânica (colegiados) e não orgânica (comissão de especialistas); j) influência ou decisão no processo decisório. (ALLEGRETTI *apud* BIANCHINI, 2014, p.197)

Não obstante existir divergências doutrinárias quanto à definição de instrumentos legítimos de democracia participativa, abaixo relacionaremos, sem prejuízo de esgotar os mecanismos, instrumentos indicados principalmente pela Carta Magna de 1988 e legislações infraconstitucionais para o exercício da cidadania e democracia.

a) Plebiscito

A Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1.998 foi quem regulamentou a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da nossa Carta Magna, e o instrumento acima referenciado encontra-se disciplinado no inciso primeiro do mencionado artigo (BRASIL, 1988). É fundamental relatar o conceito despendido pelo Jurista Uadi Lammêgo Bulos:

Plebiscito é uma consulta popular a todos os eleitores sobre um ou mais assuntos que antecede o processo de elaboração de determinada lei. Através dele a pergunta a ser feita é direta, sem maiores digressões. O eleitor responde apenas sim ou não a quantas indagações forem necessárias. Quem decide quantas perguntas serão feitas no plebiscito é o Congresso Nacional (BULOS, 2012, p.493).

Trata-se, portanto, de uma consulta prévia à opinião popular relativa a assunto antecedente à elaboração de uma norma. *“Na dependência do resultado desse plebiscito são adotadas providências legislativas para um determinado assunto que deve ser pautado por lei ou aprovada conforme o processo constitucional regular”* (BIANCHINI, 2014, p. 199)

A convocação do exercício da cidadania por meio de plebiscito no âmbito federal, é realizada pelo Congresso Nacional. E em se tratando do exercício desse direito no âmbito dos Estados e Municípios, é certa a obrigatoriedade de observância à Constituição do Estado e à Lei Orgânica do Município, devendo estas, estarem de acordo com o previsto na Carta Magna de 1988.

Como exemplo de plebiscito realizado em território brasileiro podemos destacar que em 1993 foi convocado plebiscito para escolha da forma e sistema de governo, onde foram definidos república e presidencialismo respectivamente, conforme é aplicado até os dias atuais.

b) Referendo

Consiste em um instrumento legal e constitucional de consulta à opinião pública para introduzir emenda constitucional ou lei ordinária, quando afeta a interesses público relevantes, sendo certo que a população envolvida ratifica ou rejeita o que lhe é submetido.

É de bom alvitre trazer o que BENEVIDES expõe sobre a diferença entre referendo e plebiscito, para que não se venha a confundir os institutos:

O referendo vincula-se a deliberação sobre ato prévio dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional). O plebiscito seria uma consulta 'de caráter geral', ou pronunciamento popular sobre fatos ou eventos (e não atos normativos) excepcionais e que, justamente por serem excepcionais – e não 'regulares', como para o referendo –, fogem à disciplina constitucional (BENEVIDES, 1991, p. 34).

O instituto está previsto na Constituição Federal de 1988, também no art. 14, o qual Alexandre de Moraes (2004, p. 540), conceitua como: *“uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva)”*.

Assim como o plebiscito é convocado pelo Congresso Nacional, a competência para autorizar o referendo em questões de competência da União, também é do mencionado órgão, como dispõe o art. 49, XV da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela lei federal nº 9.709/1998. Já em relação aos assuntos afetos à competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será convocado em conformidade com as Constituições Estaduais e com as Leis Orgânicas (BRASIL, 1998).

Trata-se, assim, de uma forma clássica de exercício do direito do poder prevista na Constituição. E como exemplo prático no Brasil, podemos citar o referendo realizado no ano de 2005 relativo à proibição da comercialização de armas de fogo e munições, com objetivo de aprovar ou não o disposto no artigo 35 da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do desarmamento), onde os cidadãos optaram pela não proibição.

c) Iniciativa Popular

A Constituição Federal de 1988 também assegurou aos cidadãos a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei (art. 14 da Constituição Federal de 1988). Todavia, no tocante a este instrumento, a participação sofre algumas restrições de ordem formal em virtude dos seguintes pré-requisitos (art. 61, § 2º da Constituição Federal de 1988):

- 1) O projeto de lei deve ser subscrito por no mínimo 1% do eleitorado nacional;
- 2) Os eleitores deverão estar distribuídos em pelo menos cinco estados da federação;
- 3) O número de cidadãos por Estados da federação que subscrever o projeto não poderá ser inferior a três décimo por cento dos eleitores alistados naquele ente federativo (LYRA, 2006, p. 332).

Dessa forma, confere o instituto o direito de os eleitores propor uma emenda constitucional ou projeto de lei, desde que respeitados e atendidos os requisitos acima

mencionados, conforme regulamentado pela Lei nº 9.709/1998. Assim como na Carta Magna, tal instrumento também tem previsão nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios. Insta observar que nem todos os projetos podem ser elaborados por meio de iniciativa popular, tendo em vista que, alguns assuntos são de competência privativa.

Existe uma crítica por parte de alguns autores em relação à fixação do número mínimo de subscritores para a realização da iniciativa popular, porém conforme Price Waterhouse (PRICE - 1989, p. 246) relata “A intenção do legislador, ao fixar o número mínimo de subscritores e de Estados participantes, foi impedir que a iniciativa popular parta de setores localizados com o objetivo de alcançar interesses particulares”.

As proposições mais conhecidas são o projeto de lei que derivou a Lei de Crimes Hediondos e o projeto de lei de iniciativa popular conhecido como “Ficha Limpa”, que entrou no Congresso após alcançar mais de 1,6 milhões de assinaturas.

d) Ação Popular

Ação Popular é um dos remédios constitucionais previsto no artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo art. 1º da Lei 4.717/65. Refere-se, portanto, a uma demanda judicial por meio da qual o cidadão peticiona a anulação de ato lesivo ou promovido com desvio de finalidade em proteção ao patrimônio público, ou entidade em que o Estado participe, bem como atos lesivos à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Consiste a ação popular, no poder disponibilizado ao cidadão de reclamar um provimento judiciário - sentença - que declare nulos ou torne nulos atos, do poder público, lesivos aos bens tutelados. (LOPES, 2009)

No que se refere aos requisitos de admissibilidade a ação popular invoca a presença de três elementos fundamentais que constituem pressupostos da demanda: a condição de cidadão; ilegalidade ou ilegitimidade do ato impugnado e a lesividade.

Assim, a demanda deve ser ajuizada por cidadão brasileiro, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, traduzidos na qualidade de eleitor. A cidadania justifica-se no fato de que tendo o cidadão poder de escolher seus governantes, deve ele ter também o direito de lhes fiscalizar, pressuposto explicativo da democracia participativa.

e) Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo é um instrumento de participação popular direta, importantíssimo para consolidação definitiva de um regime democrático participativo. Tratando, assim, de um mecanismo governamental que permite ao cidadão participar das decisões relativas ao orçamento público, normalmente ao orçamento das Prefeituras Municipais.

É importante mencionar, que o orçamento participativo é uma forma concreta de estimular a formação de conselhos populares nos bairros da cidade, para que os cidadãos, principalmente os trabalhadores, os assalariados, de forma organizada, possam participar

das decisões relativas à aplicação do dinheiro público, na forma de investimento a serem realizados pelas prefeituras ou pelos estados.

3.2 A democracia participativa e o controle da Administração Pública

O exercício da função administrativa no Estado Democrático de Direito tem sido cada vez mais relevante e merecedor de especial atenção na sociedade contemporânea. Isso porque, no Estado Democrático de Direito, a função pública tem por objetivo o alcance do interesse público.

No exercício do múnus atribuído ao representante eleito pelo povo, temos que suas atribuições se direcionam no sentido de buscar o interesse social coletivo. Assim, a Administração Pública, no exercício da função administrativa, por seus representantes, pratica tantos atos quanto bastem para o alcance do interesse público.

Como decorrência desse exercício da atividade administrativa, a Administração Pública sofre a incidência de diversas modalidades de controle com o objetivo de avaliar o desempenho, a legalidade, a regularidade e a constitucionalidade dos atos e decisões praticados. A Administração Pública é objeto do controle interno exercido pela própria administração e o controle externo, exercido por órgãos alheios a Administração.

De modo geral, temos o controle exercido pela própria administração, o controle parlamentar direto exercido, por exemplo, pela sustação de atos e contratos do Executivo e pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, o controle exercido pelos Tribunais de Contas e o controle jurisdicional, justamente por ser a Administração Pública vinculada diretamente ao princípio da legalidade.

No mesmo sentido, entendemos que a democracia participativa e seus instrumentos de exercício são figuras hábeis a promover o controle da Administração Pública.

Para que seja possível compreender os liames do que se pretende através do controle exercido através da democracia participativa, temos que é essencial se proceder a distinção do que seja participação social e controle social.

Ora, a participação social ocorre quando os cidadãos são ouvidos no processo de tomada de decisão dos governantes. Já o controle social se manifesta pela possibilidade de os cidadãos fiscalizarem o Estado, exigindo que o governo preste contas de seus atos. Essa é a diferenciação predominante acerca da matéria.

Tendo por base a análise feita acima, num primeiro momento poder-se-ia dizer que os instrumentos de participação social e que são a expressão da democracia participativa não seriam condizentes com os instrumentos de controle social. Fernando Novelli (2014) ensina que:

Em suma, temos por democracia participativa o conjunto de ações, mecanismos legais e judiciais que possibilitam ao cidadão apresentar e debater propostas concretas, bem como deliberar sobre estas; mudar o curso da ação estabelecida pelas forças constituídas, além de formular cursos

alternativos; fiscalizar de forma efetiva o uso ou o abuso do poder, assim como exigir a prestação de contas de seu representante eleito regularmente, inclusive, se possível, com a possibilidade de lhe cassar o mandato conferido. (BIANCHINI, 2014, p.172)

Todavia, entendemos que a participação social importa sim em instrumento de controle social da atividade administrativa. Isso porque, o controle da atividade administrativa não se encontra apenas na mera conferência da regularidade de contas e gastos públicos. O controle dos atos administrativos também se dá no direcionamento e na convergência do ato administrativo em prol do interesse da maioria. Ao expressar claramente sua vontade, o povo não apenas exerce a democracia de forma direta como também regula a atividade estatal para o fim pretendido.

Tome-se como exemplo claro de controle da atividade estatal por meio da participação popular a Tutela Jurisdicional Coletiva. Ora, por meio desse instrumento, as organizações governamentais e não governamentais possuem o condão de proteger o direito dos cidadãos e de grupos que compõe a sociedade e salvaguardar direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Trata-se de verdadeiro instrumento de controle que se insurge diante de direitos lesados ou potencialmente lesados dos cidadãos.

Igualmente, as decisões compostas por intermédio da participação popular também se mostram como instrumentos efetivos de controle das atividades Estatais. A participação direta do povo promove o envolvimento efetivo da comunidade e garante que a vontade da maioria será respeitada pelo poder público que não poderá adotar outra medida, senão aquela definida pelos cidadãos. É o caso do orçamento participativo.

4 | CONCLUSÃO

A pesquisa revelou que apesar de se pretender a diferenciação entre a noção de participação social e controle social, os instrumentos viabilizadores da democracia participativa são hábeis a promover o controle da Administração Pública.

A democracia representativa pura e simples tem se mostrado, pelo desgaste na confiança em relação aos políticos e seus partidos bem como em razão da sensação de não comprometimento com a vontade popular, um instrumento que carece participação social efetiva. É assim que a democracia participativa ou mesmo a democracia semidireta se mostra como alternativa utilizada por grande parte dos países do ocidente, incluindo o Brasil, no trato com a coisa pública.

Para além de um instrumento de participação social na tomada de decisões, ficou claro através do presente estudo que a democracia participativa e seus instrumentos de exercício favorecem o controle da atividade Estatal na medida em que regulam e direcionam a vontade do povo e fiscalizam a atividade governamental.

Vale dizer que o simples exercício da democracia requer controle social. É através do controle que o cidadão verifica se o interesse coletivo tem sido alcançado pelos

governantes. Sua participação efetiva no processo decisório permite que esse controle se efetive de maneira eficaz e, muitas vezes, preventiva.

Mediante o estudo dos institutos e de cada instrumento de participação popular mencionado, restou claro, que tais ferramentas auxiliam os cidadãos na reivindicação de seus direitos, cada qual com suas particularidades, todos consistem em instrumentos de participação ativa da população na fiscalização dos gestores públicos.

Por derradeiro, cabe destacar, que o Estado democrático de direito, e a forma federativa de Estado como base de um sistema político onde há distribuição de poderes e possibilidade do controle dos atos de governo, só se concretiza com a efetiva participação da sociedade, no tocante à consciência de que não existe controle social se não for exercido pelos cidadãos por meio dos instrumentos dispostos na legislação.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática S. A., 1991.

BIANCHINI, Roberto Romano. **Democracia Representativa sob a crítica de Schmitt e Democracia Participativa na apologia de TOQUEVILLE**. 1ªEd. Campinas: Editora Millennium, 2014.

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

_____. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. **Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal**. Disponível em: Acesso em: 25, jan 2020.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário** 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ªEd. São Paulo: Saraiva. 2011.

LOPES, André Luiz. **Ação popular: roteiro de estudos**. 2009. Disponível em: < <http://domtotal.com/direito/uploads/pdf/15f1db0a25c38513547a881cb6bcf1da.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

LYRA, Rubens Pinto. **Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada legislação constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. **A nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes administrativos no país**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/opiniao-lindb-teoria-precedentes-administrativos>> Acesso em 05/06/2019.

PRICE, Waterhouse. **A Constituição do Brasil de 1988: Comparada e Comentada**. São Paulo, 1989.

SILVA, José Afonso da. **O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa**. Revista do Advogado, São Paulo, v. no 2003, n. 73, p. 94-108, 2003.

A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E OS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES TRAZIDOS PELA LEI Nº. 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018

Data de aceite: 01/10/2020

Data da submissão: 03/07/2020

Edimur Ferreira de Faria

Universidade Federal de Minas Gerais.
Pontifícia Universidade Católica de Minas
Gerais.
<http://lattes.cnpq.br/3120858561560235>

Pollyane Cunha Ferreira

Pontifícia Universidade Católica de Minas
Gerais (PUC-MG).
PUC-MG (IEC-PUC-MINAS).
Fundação Getúlio Vargas (FGV).
<http://lattes.cnpq.br/3847367805117505>

RESUMO: O presente trabalho analisa os precedentes administrativos vinculantes no Brasil, que além de novidade, é matéria que merece destaque, principalmente em face da novel Lei nº 13.655/2018, que dispõe sobre a obrigatoriedade sua observância. Apesar de se tratar de novidade, o entendimento majoritário dos autores é no sentido de que os precedentes administrativos vinculantes formam instrumentos hábeis a viabilizar a justiça e a eficiência. Todavia, a inovação legislativa trás consigo questionamentos envolvendo a discricionariedade administrativa e a aplicação dos precedentes vinculantes, bem como acerca do âmbito de sua incidência. A pesquisa possibilitou concluir que os precedentes administrativos, a exemplo dos precedentes judiciais, são fundamentais e indispensáveis para a solução, na via administrativa, de situações

idênticas ou semelhantes. No presente artigo, utilizou-se de pesquisa teórico-bibliográfica e análise normativa.

PALAVRAS-CHAVE:

Precedentes Administrativos Vinculantes, *Civil-law*, *Common-law*, Discricionariedade, Procedimento Administrativo.

ADMINISTRATIVE DISCRETIONARIETY AND BINDING ADMINISTRATIVE PRECEDENTS BROUGHT BY LAW Nº. 13.655/2018

ABSTRACT: This paper analyzes the binding administrative precedents in Brazil, which, in addition to novelty, is a matter that deserves to be highlighted, especially in view of the novel Law 13.655/2018, which provides for compliance with this requirement. Although this is a novelty, the majority view of the authors is that binding administrative precedents are useful instruments for achieving justice and efficiency. Legislative innovation, however, raises questions about administrative discretion and the application of binding precedents, as well as the scope of their impact. The research made it possible to conclude that administrative precedents, like judicial precedents, are fundamental and indispensable for the solution, in the administrative way, of the same or similar situations. In this article, we used theoretical-bibliographic research and normative analysis.

KEYWORDS: Binding Administrative Precedents, *Civil-law*, *Common-law*, Discretionary, Administrative Procedure.

1 | INTRODUÇÃO

O Direito reflete a cultura e os valores de um povo em determinado momento histórico, mudando na medida em que a sociedade muda, moldando-se a seus novos preceitos, inovando e evoluindo. Decorre daí sua natureza dinâmica.

O Direito, assim, tem se manifestado predominantemente em dois sistemas: o romano-germânico ou *civil law* e o anglo-saxão ou *common law*. Atualmente, fala-se que nenhum dos sistemas é puro em si, havendo a inserção de características de um ou outro sistema no universo Jurídico dos países que os adotam.

O sistema brasileiro, é considerado pela doutrina como afiliado ao *civil law*. Tal assertiva encontra guarida no art. 5º, inciso II da Constituição da República de 1988, que estampa um sistema positivista ao prescrever que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988). Esse preceito norteia a Administração Pública que se encontra estritamente vinculada ao Princípio da Legalidade.

Nesse deslinde, a Administração Pública tem, na atualidade, o desafio de prestar serviços eficientes e transparentes de forma célere e isonômica e permeada de segurança jurídica tal que impeça a promoção de atos diversos em situações semelhantes num país de proporções geográfica gigantescas e que abriga pluralidade cultural ímpar.

Sabe-se, todavia, que não é a realidade brasileira. A máquina pública ainda é altamente burocrática e complexa, permeada de interesses nem sempre republicanos, às vezes escusos, escondidos atrás da discricionariedade administrativa, cujos atos administrativos decorrentes, ainda são insindicável pelo Judiciário quanto ao mérito (conveniência ou oportunidade), segundo o entendimento da doutrina e da jurisprudência majoritária. A discricionariedade administrativa decorre do fato de a legislação, mesmo extensa, como é no Brasil, não conseguir prever todas as hipóteses passíveis de ocorrer no mundo dos fatos. Essa aparente lacuna dá aso para que o agente público, muitas vezes, pratique atos ou faça escolhas em benefício próprio ou de grupos ou amigos, resultando em corrupção ativa e passiva.

É neste sentido que fora promulgada a Lei nº 13.655, 25 de abril de 2018 que alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro) que passou a denominar-se “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”. Essa Lei trouxe, entre outras, a previsão dos Precedentes Administrativos Vinculantes. Com ideia e origem similar àquela introduzida pelo Código de Processo Civil e que se inspirou no *common law* para promover decisões similares em casos similares, busca-se alcançar a segurança jurídica, equidade e eficiência.

Daí a implementação, no Direito Brasileiro, de institutos jurídicos hábeis a evitar que o Poder Judiciário e a Administração Pública adotem decisões diversas em assuntos

similares. Entre os institutos ressaltam-se os precedentes judiciais¹ e os precedentes administrativos que têm o objetivo de atender a um clamor social por celeridade nos processos judiciais e administrativos e também evitar a coexistência de decisões diversas para casos idênticos e semelhantes. Trata-se de um instituto tipicamente do *common law*, mais aplicado no Direito Processual e que agora, com o advento da Lei nº 13.655/2018, fora inserido no âmbito dos processos Administrativo através dos precedentes administrativos vinculantes que visam uniformizar entendimentos no âmbito da Administração Pública, balizar o acesso do cidadão a decisões equânimes e que prestigiem a isonomia com o fim específico de tornar unas as decisões em matérias similares.

O presente trabalho tem por objetivo analisar em conformidade com a Lei nº 13.655/2018, os precedentes administrativos vinculantes nos órgãos e entidades da Administração Pública como forma de evitar o excesso de discricionariedade que, num Estado sufocado por escândalos de corrupção e excesso de burocracia, tem maculado a prestação dos serviços públicos em prejuízo da sociedade e do cotidiano da Administração Pública.

A matéria, apesar de constar em legislação tão recente, já era implementada em alguns órgãos e entidades da Administração Pública mesmo quando não era obrigatória sua instituição. Além disso, o assunto já foi objeto de discussão por uma diversidade de autores que defendem, em sua maioria, a adoção dos precedentes administrativos vinculantes como alternativa viabilizadora da segurança jurídica e da promoção da justiça.

A promulgação da referida lei, no entanto, importa em uma séria de questionamentos que envolvem desde a delimitação das situações de sua incidência bem como o papel da discricionariedade diante da vinculação dos precedentes administrativos.

Acreditamos que, se bem utilizados, os precedentes administrativos vinculantes não importarão em cerceamento da liberdade conferida ao Administrador, mas tão somente em segurança jurídica para o administrado. Portanto, é essencial o debate acerca dos precedentes administrativos vinculantes não apenas para compreender seu escopo, mas também para viabilizar sua aplicação adequada em conformidade com princípios e preceitos constitucionais.

O presente trabalho busca, através de pesquisa bibliográfica e análise normativa, fornecer conclusões e levantar o debate acerca da constitucionalidade dos precedentes administrativos vinculantes e sua aplicabilidade pela Administração Pública.

1. Conforme conceito do professor Elpídio Donizetti, integrante da comissão nomeada para elaboração do novo CPC, os precedentes judiciais podem ser compreendidos, a grosso modo como sendo: *“norma obtida no julgamento de um caso concreto que se define como a regra universal passível de ser observada em outras situações.”* Ensina ele, ainda, que o os precedentes não se confundem com a jurisprudência: *“O termo jurisprudência é utilizado para definir as decisões reiteradas dos tribunais, que podem se fundamentar, ou não, em precedentes judiciais. A jurisprudência é formada em razão da aplicação reiterada de um precedente.”* (DONIZETTI, 2015, p.13)

21 DOS PRECEDENTES JUDICIAIS AOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES

Um dos maiores desafios no Brasil no que atine ao Direito é promover a celeridade das decisões, segurança jurídica, uniformização de entendimentos jurisdicionais e diminuição da complexidade, sem, contudo, incorrer em violação de princípios e garantias de ordem constitucional, notadamente num Estado que se funda na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e que abarca o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXV), princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV), princípio da isonomia (art. 5º, *caput*) e princípio da garantia ao contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV) todos dispositivos são da Constituição da República de 1988.

O Sistema Jurídico Brasileiro, filiado à escola do *civil law*, pretende solucionar as controvérsias apresentadas ao Judiciário através da aplicação das leis. O sistema privilegia, assim, a separação das funções primordiais do Estado, legislativa, executiva e judiciária.

A Escola da *civil law* contempla o entendimento de que as decisões do Judiciário em conformidade com o ordenamento jurídico são, a *priori*, hábeis para solucionar as mais variadas demandas, proporcionando segurança jurídica e isonomia.

Em sentido divergente do *civil law*, tem-se a *common law* que pretende a abstração das hipóteses possíveis nos casos concretos, e se vale do instituto dos precedentes ou *caselaw's* como principais fontes do Direito. Nesse sentido, assevera William Burnham (1995):

In a common-law system, caselaw – court decisions of individual cases – is a source of law. Thus, court decisions not only resolve past controversies. A case decision is considered to be a “precedent” that has a prescriptive legal effect and contains a rule of law as valid as enacted law. This effect comes from the principle of *stare decisis* – the idea that future cases should be decided the same way as past cases. Caselaw is sometimes referred to as “unwritten” law, because the rule established by the court decision is only implicit in the decision². (BURNHAM, 1995, p. 39).

É aí que a doutrina tem observado que nem o sistema do *common law* nem tampouco o sistema do *civil law*, nos moldes adotados nos diversos países da atualidade, se manifestam de forma pura. A inevitável ocorrência de lacunas tem resultado em sistemas mistos predominantemente penderes a um ou outro sistema.

No Brasil, a despeito do desejo de se buscar legislar o quanto mais possível acerca das hipotéticas situações a que a sociedade possa enfrentar, as lacunas ainda existem. Isso se dá, por óbvio, em razão da impossibilidade de a lei abstrair todos os casos concretos e possíveis presentes de futuros.

2. Tradução livre: *Em um sistema de common law, caselaw - decisões judiciais de casos individuais – são fontes de Direito. Assim, as decisões judiciais não apenas resolvem controvérsias passadas. Um caselaw é considerado como um “precedente” que tem um efeito legal prescritivo e contém uma regra de direito, tão válido quanto uma lei promulgada. Este efeito vem do princípio do stare decisis - a ideia de que os casos futuros devem ser decididos da mesma forma que casos passados. Caselaw é muitas vezes referido como uma lei “não escrita”, porque a regra estabelecida pela decisão judicial está apenas implícita na decisão.*

A natureza jurídica do precedente judicial e que inspira o instituto do precedente administrativo vinculante, diverge do até aqui conhecido como súmula vinculante ou jurisprudência. Conforme entendimento de Elpídio Donizetti (2015, p. 6), integrante da comissão nomeada para elaboração do anteprojeto do Novo Código de Processo Civil de 2015, os precedentes judiciais podem ser compreendidos, em geral, como “*norma obtida no julgamento de um caso concreto que se define como a regra universal passível de ser observada em outras situações.*” Nesse liame, a jurisprudência pode ou não ser consequência de um precedente judicial, mas com ele não se confunde.

O estudo do precedente judicial é relevante para a compreensão do precedente administrativo vinculante. Isso se dá porque a dinâmica aplicada ao precedente judicial poderá ser aplicada ao precedente administrativo, desde a identificação da parte da decisão que será considerada precedente vinculante até a necessidade de identificação de situações em que se afastará a incidência do precedente. Ocorre que ainda há divergência quanto ao entendimento de como se constrói o precedente judicial.

Várias teorias tentam tecer os contornos relativos à matéria e delimitar um escopo que objetive o precedente judicial e o fazem por meio da fundamentação contida no instituto. Daí nasceram os conceitos de *ratio decidendi* e *obter dictum* no *common law*.

O primeiro é a razão de decidir do precedente, ou seja, aquilo que o Judiciário entende como interpretação correta da lei e que não encontra correspondente no Direito brasileiro. O segundo, por seu turno, por ter seu conceito atrelado ao primeiro, encontra sua conceituação comprometida, sendo genericamente compreendido como sendo aquilo que, apesar de pronunciado Judiciário, constitui argumento de ordem extrajudicial.

No *common law* a diferenciação dos dois institutos é essencial na medida em que nele importa verificar a porção do julgado que tem efeito obrigatório ou vinculante, daquele que não diz respeito à decisão ou não lhe é essencial. Nesse liame de ideias, questões desnecessárias ao alcance da decisão seriam *obter dictum*.

A identificação da *ratio decidendi* sempre foi matéria essencial no *common law* e o será no Direito brasileiro na medida que é por meio desse instrumento que se aplica o *distinguishing* ou se efetua o *overruling*.

Isso porque, uma vez identificada a essência do precedente e em tendo ele caráter vinculante, o administrador aplicará o *distinguishing* procedendo a verificação da compatibilidade entre o caso concreto e o precedente administrativo. Em havendo compatibilidade, será aplicado o precedente. Inexistindo compatibilidade, ocorrerá a superação do precedente naquele caso concreto adotando o *overruling*.

Assim, implementando no Direito Administrativo a ideia do precedente judicial e seguindo o mesmo raciocínio de que situações semelhantes devem ser tratadas de forma semelhante, a Lei nº 13.655/18 (Lei de Segurança para a Inovação Pública) e que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, prevê em seu art. 30 que:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. (BRASIL, 2018)

Vê-se dessa forma, que o instituto do precedente, tão característico do Direito Processual, fora incorporado pelo legislador, ao Direito Administrativo buscando evitar que situações semelhantes ou idênticas tenham decisões completamente antagônicas, sentidos diversos, procedimentos que sabidamente, afastam a segurança jurídica, celeridade na prestação do serviço público e impedem a diminuição da complexidade. A existência de decisões diferentes para situações idênticas é totalmente incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Saliente-se, que os precedentes administrativos não se confundem com os atos normativos editados pela Administração Pública. Isso porque, os precedentes administrativos se prestam a fornecer respostas institucionais a casos concretos, enquanto os atos normativos disciplinam situações futuras, genéricas e abstratas.

Tem-se assim que o artigo 30, supra transcrito, inovou na medida em que incorporou o conceito de *stare decisis* ao Direito Administrativo, figura inspirada no Direito Processual. Logo, o instituto, amplamente consolidado no *common law* e que já é rotina em alguns órgãos e entidades da Administração Pública (como o Tribunal de Contas da União) veio contribuir para aumentar a segurança jurídica também na seara administrativa.

3 | A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS VINCULANTES

O exercício da função administrativa no Estado Democrático de Direito tem sido cada vez mais relevante e merecedor de especial atenção na sociedade contemporânea. Isso porque, no Estado Democrático de Direito, a função pública tem por objetivo o alcance do interesse público.

Assim, a Administração Pública, no exercício da função administrativa, prática tantos atos quanto bastem para o alcance do interesse público. Dessa forma, o exercício da função administrativa importa prática de atos que são orientados pela legislação vigente em respeito ao Princípio da Legalidade e sempre guiados pela Constituição e, em alguns casos, exercidos de forma discricionária pelo Administrador quando autorizado pela lei.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao conceituar discricionariade, ensina que a mesma se afigura como sendo margem de liberdade conferida ao administrador público, seja na existência de mais de uma opção decisória, seja na ausência de objetividade legal, a saber:

Discrecionariedade é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (MELLO, 2010, p. 973)

E continua o mesmo autor ensinado que a Administração Pública prática atos vinculados e discricionários, sendo que os atos discricionários seriam aqueles em que “a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma.” (2010, p. 430)

Tem-se, então que a função interpretativa da Administração Pública se destaca e, pode-se dizer, que a mesma sofre mutações no intuito de tornar o sistema o mais eficaz possível e permitir não apenas a supressão de lacunas, mas a pacificação e uniformização de entendimentos por meio dos chamados precedentes administrativos similares àqueles existentes no *common law*.

Conforme sobredito, ao administrador público, que se encontra vinculado ao princípio da legalidade, também compete a interpretação da norma jurídica. Ora, uma vez destacada a tarefa de interpretar a norma e adequá-la ao caso concreto, daí resultará num preceito normativo, havendo situações em que a norma por si só é indeterminada.

Para Kelsen (1999, p.390-391), na interpretação da norma jurídica, o intérprete, ao verificar a existência de uma “moldura”, em que mais de uma interpretação se encaixa, todas elas devem ser consideradas legítimas e individualizadas frente aos casos concretos. E o autor continua apresentando o contraponto ao raciocínio delineado anteriormente:

A jurisprudência tradicional crê, no entanto, ser lícito esperar da interpretação não só a determinação da moldura para o ato jurídico a pôr, mas ainda o preenchimento de uma outra e mais ampla função – e tem tendência para ver precisamente nesta outra função a sua principal tarefa. A interpretação deveria desenvolver um método que tornasse possível preencher ajustadamente a moldura prefixada. A teoria usual da interpretação quer fazer crer que a lei, aplicada ao caso concreto, poderia fornecer, em todas as hipóteses, apenas uma solução correta (ajustada), e que a “justeza” (correção) jurídico-positiva desta decisão é fundada na própria lei. Configuração processo desta interpretação como se se tratasse tão-somente de um ato intelectual de clarificação e de compreensão, como se o órgão aplicador do Direito apenas tivesse que pôr em ação o seu entendimento (razão), mas não a sua vontade, e como se, através de uma pura atividade de inteligência, pudesse realizar-se, entre as possibilidades que se apresentam, uma escolha que correspondesse ao Direito positivo, uma escolha correta (justa) no sentido do Direito positivo. (KELSEN, 1999, p. 391).

Hans Kelsen (1999), ao tratar da interpretação da norma, destacou a importância da atuação do judiciário na medida em que cabe a ele a adequação do caso concreto à norma jurídica:

Quando o Direito é aplicado por um órgão jurídico, este necessita de fixar o sentido das normas que vai aplicar, tem de interpretar estas normas. A interpretação é, portanto, uma operação mental que acompanha o processo da aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior. [...] E há igualmente uma interpretação de normas individuais, de sentenças judiciais, de ordens administrativas, de negócios jurídicos, etc., em suma, de todas as normas jurídicas, na medida em que hajam de ser aplicadas. [...] **Com efeito, a necessidade de uma interpretação resulta justamente do fato de a norma aplicar ou o sistema das normas deixar várias possibilidades em aberto, ou seja, não conterem ainda qualquer decisão sobre a questão de saber qual dos interesses em jogo é o de maior valor, mas deixarem antes esta decisão, a determinação da posição relativa dos interesses, a um ato de produção normativa que ainda vai ser posto à sentença judicial, por exemplo.** (KELSEN, 1999, p. 387-392, grifo nosso)

O mesmo acontece para a Administração Pública quando da aplicação da lei. Ocorre que princípio da legalidade norteia o exercício da atividade da Administração Pública. À ela compete a observância da lei, sob pena de se comprometer o ato praticado. Todavia, no exercício das suas funções, há espaço para a prática de atos no exercício do poder discricionário conferido pela lei que o permite seja pela existência de mais de uma opção possivelmente aplicável ao caso concreto, seja pela existência de lacunas na norma jurídica editar o ato que melhor se adéque ao ordenamento jurídico e se conforme com a Constituição.

A propósito dos atos discricionários, assevera Edimur Ferreira de Faria (2007, p. 285) que a oportunidade e a conveniência são fundamentais no ato discricionário sendo eles o núcleo do ato, denominado na doutrina de mérito. Quanto ao mérito o entendimento predominante ainda é no sentido de que o mesmo não seria passível de ser revisto pelo Judiciário sob pena de o Poder Judiciário adentrar na esfera de competência do Executivo. Entretanto, esse não é o entendimento daquele autor, manifestado em tese de doutoramento, defendida em fevereiro de 2001, nos seguintes termos:

Ressalte-se que respeitados doutrinadores, como salientado, entendem que, entre as várias opções disponíveis ao agente público, somente uma delas compatibiliza-se com o ordenamento jurídico. Assim admitindo-se ser essa a melhor exegese, forçoso se torna entender que a rigor a discricionariedade está vinculada à melhor opção. Por esse motivo, também, se há de conceber a possibilidade de o Judiciário examinar o mérito do ato administrativo para verificar quanto ao acerto da escolha. (FARIA, 2016. P. 249).

A função dos precedentes, neste sentido (e considerando a via interpretativa delineada por Kelsen), ultrapassa a simples supressão de lacunas. Para Marinoni (2015, p. 2), há que se *“eliminar a falta de racionalidade e coerência instalada no sistema judicial, em que convivem decisões díspares – produzidas por um mesmo tribunal, colegiado ou julgador – para casos absolutamente iguais.”* O mesmo ocorre no âmbito da Administração Pública.

A Lei nº 13.655/2018 evidenciou a tendência do Direito brasileiro no sentido de padronizar entendimentos e favorecer a diminuição da complexidade quando da aplicação de normas jurídicas pelo Poder Público.

Todavia, o desejo de garantir segurança jurídica, unicidade, celeridade e uniformização de entendimentos para além das leis deve ser cautelosamente analisado. Ora, a garantia aos cidadãos brasileiros de isonomia nas decisões administrativas através do estabelecimento de um mecanismo que viabilize um pensamento uníssono e uma interpretação o quanto mais unânime do Direito é sim uma alternativa que salta aos olhos. Mas nos socorre dizer que tal unicidade não pode se dar a qualquer preço e às custas do princípio da legalidade e da violação de direitos e garantias fundamentais, da não individualização de cada caso e da não apreciação atenta pelo Administrador, das demandas que se lhes apresentam. À sociedade não compete suportar o fardo da ineficiência Estatal. Casos diferentes demandam cuidados diferentes, a despeito dos vários limitadores do exercício de uma gestão eficiente. Obviamente, casos similares, merecem decisões similares, sob pena de se violar o princípio da isonomia.

Da complexidade da Administração Pública brasileira e da existência de diversos órgãos e entidades, a despeito de todos se submeterem ao mesmo ordenamento jurídico, com frequência ocorrem decisões completamente diferentes no que se refere a atuação da Administração Pública, seja em decorrência da pluralidade e do regionalismo existente no Brasil, seja em decorrência da existência da discricionariedade na aplicação da lei. É o que ocorre no que se refere a Lei de Licitações e Contratos. É cediço que a lei é uma e aplicável a todo território nacional. Ocorre que regulamentos da referida lei são elaborados em todos os Estados, Municípios, não sendo a interpretação uníssona, o que gera extrema insegurança jurídica aos envolvidos.

A novidade trazida pela Lei nº 13.655/2018 faz previsão de que na aplicação das normas jurídicas, as autoridades públicas devem atuar para garantir a segurança jurídica, inclusive por meio de regulamentos, sumulas administrativas e respostas a consultas, tendo elas efeito vinculante. Trata-se da implementação de verdadeiros precedentes da Administração Pública nos casos semelhantes, ou seja, a vinculação da Administração Pública a decisões ou atuações similares em cenários igualmente parecidos.

A aplicação de tal preceito normativo trás consigo diversas questões, incluindo a identificação da parcela da decisão que será vinculante aos casos similares, incumbindo à Administração o dever de motivar decisões diferentes de modo a justificar decisão diversa (*distinguishing*) ou a superação do precedente (*overruling*) limitando, de certa forma, a discricionariedade administrativa conferida pela própria norma em alguns casos.

4 I DA FORÇA VINCULANTE DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Com o advento da força vinculante dos precedentes, o que se pretende é o afastamento das várias possibilidades contidas na “moldura” da norma jurídica através do estabelecimento de uma única solução lógica para casos concretos similares mediante simples exercício de inteligência.

Fazendo-se analogia dos precedentes administrativos vinculantes com os precedentes judiciais, tem-se que ao Administrador compete a estrita aplicação do precedente e, quando houver qualquer matéria fática que distinga o precedente do caso concreto, a autoridade deverá proceder à clara motivação de sua decisão. É o que ensina Donizetti:

Havendo precedente sobre a questão posta em julgamento, [...], ao juiz não se dá a opção para escolher outro parâmetro de apreciação do Direito. Somente lhe será lícito recorrer à lei ou ao arcabouço principiológico para valorar os fatos na ausência de precedentes. Pode até utilizar de tais espécies normativas para construir a fundamentação do ato decisório, mas jamais poderá renegar o precedente que contemple julgamento de caso idêntico ou similar. Essa obrigatoriedade, essa força normativa cogencial encontra a sua racionalidade no fato de que cabe ao STJ interpretar a legislação infraconstitucional e ao STF dar a última palavra sobre as controvérsias constitucionais. Assim, por mais que o julgador tenha outra compreensão acerca da matéria sub judice, a contrariedade só terá o condão de protelar o processo por meio de sucessivos recursos e, conseqüentemente, de adiar a resolução da controvérsia. (DONIZETTI, 2015, p.19).

Vale destacar que os precedentes não possuem cunho apenas decisório, mas também interpretativo como é o caso da Administração Pública. Assim, seguindo a mesma estrutura do precedente judicial, o legislador fez, quanto ao precedente administrativo vinculante, o mesmo trabalho de suprimir a vontade do administrador quando da aplicação de determinada decisão. Isso porque, em havendo a existência de precedente acerca da referida matéria, obrigatoriamente o administrador público deverá obedecer a seus preceitos. É a inteligência do § 1º do art. 30 da Lei nº 13.655/2018 que, expressamente, confere caráter vinculante aos precedentes administrativos, a saber: *“Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.”* (BRASIL, 2018). Tudo isso obedece a uma necessidade de coerência em toda a sistemática da Administração Pública e que gera expectativa ao administrado conforme bem ensina Flávio Bernardes:

A expectativa traz consigo a esperança, a crença, a fé, o aguardo de que aquilo que expectamos, ou os fatos que assistimos, se repetirão em razão de um princípio de coerência, de coesão, de unidade, de normalidade. Antecipa-se o futuro no presente por meio de normas abstratas produzidas no passado. (BERNARDES, 2018, p. 748)

Assim, a definição e identificação do que será vinculante num precedente administrativo se torna essencial para plena eficácia do dispositivo legal. O que se objetiva é conferir decisões similares em casos similares e unificar entendimentos promovendo assim a diminuição da complexidade e aumentando a proteção da confiança, delineando os contornos dos precedentes administrativos vinculantes. Portanto, a definição do que vem a ser o precedente administrativo vinculante, seus limites, sua aplicabilidade e as situações em que não seriam aplicáveis em determinado caso concreto é essencial. Compreender melhor o instituto favorece sua aplicação e permite que seus objetivos intrínsecos e práticos sejam efetivamente alcançados.

Conforme já tratado brevemente no introito do presente trabalho, o maior desafio da Administração Pública é a prestação de serviço público eficaz, equânime, isonômico, com observância da legalidade e que abra espaço para gestão eficiente da coisa pública. Dentre os vários desafios da Administração Pública, temos o concernente a eficiência e a unificação de entendimentos. É por isso que compreender a origem do precedente administrativo vinculante e que nos remete ao precedente judicial é tão importante para sua plena eficácia e aplicação.

Portanto, compreender os institutos já tratados alhures tais quais a *ratio decidendi*, o *distinguishing* e o *overruling* é essencial. Compreender tais institutos se mostra fundamental para delimitar o alcance da discricionariedade do administrador quando do exercício de suas funções. Ora, somente compreendendo os contornos do precedente administrativo vinculante, sua parcela efetivamente vinculante é que o administrador poderá proceder ao *distinguishing*, ou seja, analisar a aplicabilidade ou afastar o precedente do caso concreto. Em havendo o afastamento do precedente, o administrador procederá ao *overruling*, apresentando os motivos de fato e de direito que justificam o afastamento do precedente vinculante àquele caso concreto. Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a motivação do ato administrativo é requisito formalístico e obrigatório do ato, senão vejamos:

A motivação integra a formalização do ato, sendo um requisito formalístico dele. É a exposição de motivos, a fundamentação na qual são enunciados a regra de Direito habilitante, os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. (...) A propósito dos motivos e da motivação, é conveniente, ainda, lembrar a teoria dos motivos determinantes. De acordo com esta teoria, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de motivos de fato falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato. (MELLO, 2010, p. 400-404)

Vê-se, então, que a motivação do ato administrativo ganha contornos ainda mais relevantes diante dos precedentes administrativos vinculantes. Tudo isso porque a validade do ato administrativo se encontra vinculada a veracidade e validade da motivação a que

se propõe o administrador quando o pratica. Logo, a necessidade de motivação deverá ser sobremaneira respeitada pelo administrador público no exercício de suas funções quando da aplicação dos precedentes administrativos vinculantes sob pena, inclusive, de tornar inválido o ato praticado.

Tem-se assim, que o caráter vinculante dos precedentes administrativos é inquestionável, cabendo ao administrador público, diante de casos concretos, analisar a realidade fática para aplicar ou afastar o referido precedente sem perder de vista a objetividade legal a que se pretende com a referida alteração legal. Neste interim, a motivação do ato administrativo ganha novos contornos e uma atenção ainda maior pois é por meio dela que será possível aproximar ou afastar um caso concreto do precedente a que se vincula.

4.1 Aplicação e eficácia dos precedentes administrativos vinculantes

É inquestionável que em um país de proporções territoriais colossais como o Brasil apresente decisões ou orientações díspares sobre mesma matéria no âmbito da Administração Pública. É justamente com o fito de evitar decisões diferentes nos casos de matérias semelhantes que os precedentes administrativos vinculantes surgem como solução no enfrentamento do problema.

Diante do até aqui narrado, vislumbra-se ao menos quatro situações que podem ter lugar com a implementação do precedente administrativo vinculante trazido pela Lei nº 13.655/2018, a saber: (i) precedentes formados no âmbito de um procedimento administrativos; (ii) edição de sumulas que uniformizem interpretações reiteradas da Administração Pública (o que não é novidade, conforme art. 43 da Lei Complementar nº 73/1993, Lei Orgânica da Advocacia Geral da União); (iii) prolação de parecer jurídico com efeito normativo (conforme prescreve o art. 40, § 1º da lei em foco); e (iv) a edição de regulamentos administrativos com objetivo de uniformizar entendimentos.

Quanto a aplicação dos precedentes administrativos no âmbito de procedimentos administrativos, sugere-se que deverá haver a edição de jurisprudência correlata que permita a análise, pelo cidadão e pelo administrador, da obediência aos preceitos que vinculam os atos praticados em seu âmbito.

No que se refere a edição de sumulas que uniformizem interpretações da Administração Pública, tem-se que conforme sobredito, não se trata de novidade na legislação brasileira. A Lei Complementar nº 73/1993 no art. 43 e seguintes dispõe sobre a obrigatoriedade de observância das súmulas da Advocacia-Geral da União. O referido texto legal já faz a previsão da edição de sumulas pela Advocacia Geral da União que se tornam fontes de direito e atendem ao previsto na Lei nº 13.655/ 2018.

A mesma lei, no art. 40, dispõe sobre a natureza vinculante dos pareceres da Advocacia Geral da União que, quando publicados juntamente com despacho presidencial vincula a Administração Pública Federal, obrigando o cumprimento a todos os órgãos e entidades daquela esfera de poder.

Por fim, vislumbra-se a hipótese de edição de regulamentos com o fito de trazer uniformização de entendimentos no âmbito da Administração Pública.

Todas as situações indicadas acima são passíveis de aplicação dos precedentes administrativos vinculantes na medida em que atendem aos requisitos previstos na nova redação legal. Daí a necessidade da Administração Pública implementar medidas hábeis a permitir que se estabeleçam os precedentes de forma organizada e que os mesmos sejam suficientemente claros e acessíveis aos cidadãos e ao administrador público.

A aplicabilidade e eficácia dos procedimentos vinculantes dependem não apenas da edição de instrumentos que consolidem os entendimentos como precedentes administrativos vinculantes, mas também dependerá de ação determinante e eficaz do Poder Público para trazer efetividade a tais decisões. Além disso, ao cidadão competirá a fiscalização da devida aplicação dos precedentes administrativos vinculantes, o que somente será possível com a devida organização do Poder Público e do acesso do cidadão às informações que lhe são pertinentes.

Em vias primárias, quanto a eficácia dos precedentes administrativos vinculantes, duas hipóteses são possíveis como resposta, reveladas na presente pesquisa: (i) os precedentes administrativos vinculantes valorizam e permitem a implementação dos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da motivação das decisões. Não seriam eles, portanto, norma em si mesmos, mas tão somente fonte de Direito apesar de seu efeito eventualmente normativo e vinculante, não ferindo o Princípio da Legalidade. E sim, seria possível dissociar o caso concreto da motivação da decisão, o que permitiria a ampla aplicação dos precedentes, caso a caso, respeitando as individualidades e os regionalismos evitando a coexistência de decisões idênticas em casos similares e privilegiando a celeridade na prestação do serviço público; e (ii) os precedentes seriam uma violação aos Princípios de Direito Administrativo bem como engessaria a Administração e impediria que se alcançasse uma gestão eficiente, não podendo ter eles força normativa e vinculante. Sua utilização deve ser maleável o suficiente para que o administrador possa interpretar a norma dentro do âmbito de sua discricionariedade e análise do caso concreto e confrontá-lo com o precedente de maneira a evitar injustiças. Os precedentes, ao contrário do que se pensa, trariam insegurança jurídica na medida em que a julgar pela dimensão do país e pela quantidade de órgãos e entidades da Administração, a possibilidade de existência de entendimentos diversos e que colidam entre si seria altíssima, dando muito poder ao Administrador e mitigando a força imperativa da lei. E, por fim, não seria possível o afastamento do caso concreto dos motivos que levaram ao seu termo por razões óbvias, ou seja, por deter nele sua origem/motivos e, em assim sendo, a ocorrência de mutações jurídicas em razão da inaplicabilidade de precedentes a casos aparentemente semelhantes passaria a ser uma constante. Logo, um instituto do *common law* não deveria ter força normativa, imperativa ou vinculante num Brasil pluralista e que zela por um Estado Democrático de Direito.

As duas hipóteses encontram grande respaldo lógico-jurídico. Todavia, a temática não fora devidamente explorada a despeito da entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018.

Todavia, entendemos que os precedentes administrativos vinculantes valorizam e permitem a implementação dos princípios da isonomia, da segurança jurídica, eficiência e proteção da confiança. E, sim, seria possível dissociar o caso concreto da motivação da decisão, o que permitiria a ampla aplicação dos precedentes, caso a caso, respeitando as individualidades e os regionalismos, evitando a coexistência de decisões idênticas em casos similares e privilegiando a celeridade na prestação do serviço público.

A força dos precedentes encontra fundamento tanto em razões morais como institucionais em sentido estrito. Tais como o princípio da universalização kantiano e normas positivas que reafirmam a força do precedente, que decorre da própria estrutura escalonada do sistema jurídico, e reflete, portanto, a ideia do mecanismo de uniformização de entendimentos na Administração Pública.

Dessa forma, verifica-se que, no Estado Democrático de Direito, o respeito ao precedente encontra sua justificação não apenas em argumentos práticos e filosóficos, mas também em argumentos institucionais, como, por exemplo, a tradição jurídica, a estrutura constitucional e doutrinas jurídico-teóricas dominantes.

Nesse sentido, a eficácia do instituto está diretamente vinculada à efetiva aplicação do texto da lei, bem como da adoção de medidas por parte do Poder Público no sentido de viabilizar instrumentos hábeis a garantir o acesso do cidadão ao entendimento predominante e ao precedente vinculante a que se relaciona a matéria tratada no caso concreto.

4.2 Efeitos da violação dos precedentes administrativos vinculantes

Conforme já tratado no presente artigo, os precedentes administrativos possuem, após o advento da Lei nº 13.655/2018, natureza vinculante. Essa qualificação leva à compreensão de que a não observância dos precedentes administrativos poderá ensejar, ao particular interessado a iniciativa de, pelos meios jurídicos próprios e adequados, exigir a aplicabilidade do precedente, no caso concreto, valendo-se de recursos administrativos ou de ação judicial.

Tudo isso se manifesta em razão de haver expectativa sociológica de coerência no trato com o cidadão interessado conforme assevera Flávio Bernardes (2018):

Decerto a gradação existente entre as inúmeras correlações do sistema jurídico e o meio para o qual ele aponta determina, a partir de uma análise sociológica, que a garantia das expectativas dos indivíduos é algo que deve ser assegurado, como base da confiança. Neste espírito, o direito reduz a complexidade ao trazer para o presente por meio de um ato de vontade construído no passado. [...] A estruturação do ordenamento traz como base teleológica a redução da complexidade do mundo da vida para tornar minimamente contornável e palpável uma dada expectativa. Por meio de seus mecanismos normativos, o Direito reduz a complexidade e possibilita a vida. (BERNARDES, 2018, p.750)

Existe, assim, a expectativa de coerência e coesão na população que clama por diminuição da complexidade e aumento da confiança. Esse é o aspecto sociológico que ajustado ao aspecto jurídico leva a implementação dos princípios da eficiência, da legalidade, da isonomia, todos eles constitucionalmente previstos. Há necessidade de se estabelecer rígido sistema de harmonização de interesses com garantia de estabilidade das expectativas da sociedade.

Portanto, o preceito jurídico dos precedentes administrativos é imperativo, não cabe espaço para aplicação diversa daquilo que já se encontra previsto, sob pena de o administrado poder recorrer às vias judiciais pretendendo seu cumprimento.

Cabe, assim, o ajuizamento de ação própria para reclamar a aplicação do precedente administrativo vinculante. Por analogia, deve-se entender que no caso do precedente administrativo vinculante, poderá a parte cujo direito fora violado valer-se do recurso administrativo e, em caso de negativa, até mesmo da impetração de Mandado de Segurança.

Todavia, merece especial atenção aqueles casos em que há a possibilidade e liberdade conferida ao administrador no uso da discricionariedade administrativa. Tudo isso deverá ser muito bem ponderado quando da aplicação do instrumento jurídico ora sob análise. Isso porque a discussão da possibilidade ou não de se atacar judicialmente questões de mérito administrativo ainda divide opiniões na jurisprudência e na doutrina pátrias. Dever-se-á, portanto, se estabelecer e delimitar os contornos de aplicação e efetividade dos precedentes administrativos vinculantes evitando, com isso, que a discricionariedade administrativa seja utilizada pela Administração Pública como escusa para aplicação dos precedentes.

Deve-se entender que da mesma maneira que a legislação pátria faz previsão de garantia de aplicação de precedentes judiciais, abre-se a lacuna para, em caso de não aplicação do precedente administrativo vinculante, proponha-se ação própria ou até mesmo a impetração de Mandado de Segurança para que a Administração Pública seja obrigada a observar o dispositivo a que se deveria vincular.

Portanto, não se trata de mero recurso produzido pela parte demandante motivado por insatisfação específica. Trata-se de direito da parte envolvida de exigir que a Administração Pública proceda à observância de determinado precedente administrativo.

5 | CONCLUSÃO

A pesquisa revelou que o estudo dos precedentes administrativos vinculantes no Brasil está se iniciando. Entretanto, é matéria que salta aos olhos e merece destaque. Não apenas pela novel Lei nº 13.655/2018, mas principalmente pela necessidade de se proceder à leitura dessa inovação sob a ótica Constitucional.

Dessa feita, sendo o precedente um instituto de natureza tipicamente diversa ao *civil law*, foi fundamental delimitar seu escopo e traçar suas características e envidar esforços no sentido de que com a implementação dos novos mecanismos aplicados à Administração Pública, injustiças não sejam cometidas em razão dos excessos da máquina pública.

São dois princípios que se confrontam na atualidade. De um lado o modelo do *civil law* e que zela pela segurança jurídica e isonomia por meio da aplicação da letra fria da lei, mesmo nos casos em que haja possibilidade de interpretação em virtude da situação fática comportar mais de uma opção válida, valorizando a individualidade de cada caso concreto e brindando o Princípio da Legalidade, característica marcante da Administração Pública.

De outro lado, emergente a necessidade de evitar demandas repetitivas, processos, procedimentos, decisões e atos administrativos de mesma natureza sendo julgados, conduzidos ou decididos de forma diversa o que traz consigo a sensação de impunidade, injustiça, falta de credibilidade da Administração Pública e que gera na sociedade clamor de que algo novo seja feito para que decisões equânimes sejam prolatadas em casos similares.

O que se pretende é a harmonização e previsibilidade dos atos administrativos e das decisões proferidas pelo Poder Público, por meio da consolidação e do estabelecimento de precedentes aptos a abarcarem casos concretos que versem matérias similares, conferindo maior segurança jurídica na prestação do serviço público.

Assim, sendo o precedente administrativo vinculante inspirado no precedente judicial, é fundamental delimitar seu escopo, traçar suas características e envidar esforços, no sentido de operacionalizar sua aplicação na Administração Pública.

Demonstrou-se, ao longo do presente artigo, que, após a referida alteração legislativa, há forte aproximação entre preceitos do *common law* e do *civil law*, e também dos denominados precedentes de criação de direito e precedentes interpretativos.

Assim, conclui-se que os precedentes administrativos vinculantes se revestem da natureza imperativa e vinculam o administrador. Qualquer intenção no sentido de sua não adoção nas situações em que são cabíveis, pode ensejar o ajuizamento de recurso específico visando sua implementação. Todavia, os contornos dos precedentes deverão ser muito bem estabelecidos, para se evitar questionamentos quanto ao mérito administrativo, matéria controvertida na seara do Direito Administrativo.

Daí decorre, portanto, a fundamental importância de se estudar o instituto do precedente administrativo, estabelecer seus limites e enfrentar seus desafios num país como o Brasil que possui sistema jurídico diverso do Norte-Americano ou inglês, bem como uma sociedade marcada por história e cultura completamente diferentes das daqueles países.

Logo, uma vez que se conceda caráter vinculante (*stare decisis*) aos precedentes administrativos conforme se extrai do novo texto legal, Lei nº 13.655/2018, questões dantes não enfrentadas serão apresentadas, a começar pelo árduo trabalho da Administração

Pública na interpretação da lei e o estabelecimento dos limites da discricionariedade administrativa neste novo cenário.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Editora UnB, 1999.

BERNARDES, Flávio Couto; COSTA GONTIJO, Pedro Augusto. **A eficácia vinculante dos precedentes sobre o processo administrativo tributário** in *Advocacia Pública em Juízo - RIBEIRO, Rodrigo Araújo et al. [Orgs.]*. Belo Horizonte, Editora D'Plácido, 2018, p. 743-767.

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

Brasil. Lei n. 5.869, de 11 de Janeiro de 1973. **Institui o Código de Processo Civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Brasil. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Institui o Novo Código de Processo Civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Brasil. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 jul. 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 74 de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 fev. 1993.

BURNHAM, William. **Introduction to The Law and Legal System of The United States**. West Publishing Co. St. Paul, Minn, 1995

DA SILVA, Maria Coeli Nobre. LEITE, Maria Odelândia Torquato. **Os Precedentes Judiciais Vinculantes e a Perda da Centralidade do Código no Sistema Civil Law: A Especificidade Brasileira**. XXIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - UFPB: Processo e Jurisdição III, p.270 a 296. 2014. Disponível em: < <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=1d03d95d9ecec536>>, acesso em 05/06/2019.

DONIZETTI, Elpidio. **A força dos precedentes no Novo Código de Processo Civil**. Disponível em: < <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446> > Acesso em: 05/06/2019.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário** 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2016.

FILHO, Juraci Mourão Lopes. A força vinculante dos precedentes administrativos e o seu contributo hermenêutico para o direito. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/367>>; Acesso em 05/06/2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Uma nova realidade do Projeto do novo CPC: a *ratio decidendi* ou os fundamentos determinantes da decisão**. In: Revista Eletrônica do MP do Rio de Janeiro, Revista nº. 47. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/consulta-juridica/revista-do-mp/revistas/revista-no47.jsessionid=pi4ZdDR69-bvVQJFwpDnb7tx.node1>> Acesso em: 05/06/2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. **A nova LINDB e a incorporação da teoria dos precedentes administrativos no país**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-04/opiniao-lindb-teoria-precedentes-administrativos>> Acesso em 05/06/2019.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

CAPÍTULO 4

DO CONFLITO AO CONSENSO: ANÁLISE DOS MEIOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR REGIDO NA LEI 8.112/90

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 07/07/2020

Fabiano Simon Brunetto

Universidade Federal da Integração Latino-
Americana
Foz do Iguaçu – Paraná
<http://lattes.cnpq.br/5585470664460174>

Fernando Cesar Mendes Barbosa

Universidade Federal da Integração Latino-
Americana
Foz do Iguaçu – Paraná
<http://lattes.cnpq.br/8126918920140047>

RESUMO: Neste artigo será analisada a possibilidade de aplicação de meios consensuais de solução de conflitos, também conhecidos como meios alternativos, ou, mais tecnicamente adequado, meios integrativos, no âmbito do processo administrativo disciplinar estabelecido na Lei n. 8.112/90, constituindo-se esse o objetivo do estudo. Para atingir tal objetivo, utilizar-se-á como método a revisão bibliográfica, comparando as diversas abordagens da literatura especializada. Como resultados, destacam-se os argumentos que sustentam a aplicação dos meios consensuais no âmbito do processo administrativo disciplinar, bem como os casos nos quais não será possível utilizar tal técnica. Admitir-se-á, em conclusão, levando em conta as previsões legais correlatas e a ponderação de princípios, a possibilidade de aplicação de meios consensuais em casos envolvendo infrações

leves, com penalidades de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Administrativo Disciplinar, Soluções Consensuais.

FROM CONFLICT TO CONSENSUS: ANALYSIS OF THE CONSENSUAL MEANS OF CONFLICT RESOLUTION IN THE DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCEDURE UNDER LAW 8.112/90

ABSTRACT: This article will discuss the possibility of applying consensual means of conflict resolution – also known as alternative means, or, in more technical terms, integrative means – in the context of the disciplinary administrative procedure established by Law No. 8,211/90. To this end, a bibliographical review will be used to compare the authors' different views on the subject. The results highlight the arguments that support the use of consensual means in the disciplinary administrative procedure, as well as the cases where it is not possible to employ this technique. Finally, taking into account the relevant legal provisions and the weighting of principles, it is recognized that consensual means may be applied in cases of minor infractions, with warning or suspension penalties of up to 30 (thirty) days.

KEYWORDS: Disciplinary Administrative Procedure, Consensus Solutions.

1 | INTRODUÇÃO

A solução consensual de conflitos é um tema que vem se espalhando por todos os ramos do direito com grande força. Como exemplo,

cite-se o Novo Código de Processo Civil de 2015, que inovou ao prever uma sistemática de regulamentação da mediação e da conciliação. Trata-se de uma inovação de fundamental importância, posto que os meios usuais de solução de conflitos representam altos custos aos cofres públicos, estendendo-se por longos períodos de tempo sem que, ao final, se tenha um resultado satisfatório.

Nessa toada, será estudada a possibilidade de aplicação de meios consensuais de solução de conflitos no processo administrativo disciplinar regido pela Lei n. 8.112 (1990), que estabelece o estatuto dos servidores públicos civis da União, suas autarquias e fundações.

Assim, serão analisadas as implicações legais da aplicação dos meios consensuais no processo administrativo disciplinar, bem como as vantagens, destacando-se os argumentos que a sustentam.

O trabalho está estruturado em cinco tópicos, além da introdução. Num primeiro momento, será apresentada a conceituação do processo administrativo disciplinar, bem como as suas finalidades e princípios; Num segundo momento, adentrando a discussão, serão apresentados alguns métodos integrativos de solução consensual de conflitos, seguindo, na sequência, a discussão acerca da problemática aqui apresentada; Ao final, apresenta-se a conclusão do trabalho.

2 | PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: CONCEITO E FINALIDADE

Quando se fala em processo administrativo disciplinar, a primeira ideia que vem à mente atrela-se à aplicação de penalidade, punição do servidor faltoso. No entanto, essa faceta punitivista do processo administrativo disciplinar (PAD) traz consigo apenas uma de suas funções, não sendo errôneo afirmar que ela não se constitui a principal.

Para compreender o conceito de processo administrativo disciplinar, necessário se faz entender sua finalidade, posto que é dela que serão extraídos os principais elementos que fundamentam a sua caracterização, tornando-se possível, assim, descaracterizar a pecha de instrumento punitivista.

A caracterização das finalidades do processo administrativo disciplinar em muito se atrela à ótica ou prisma sob a qual é analisada. De um lado do processo encontra-se a administração pública, regida pelos preceitos do regime jurídico-administrativo, calcado fundamentalmente nos princípios da soberania do interesse público sobre o particular, da indisponibilidade do interesse público, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição (1988); de outro lado, encontra-se o servidor acusado, cujos direitos e garantias encontram-se imaculados, também, na Constituição Federal.

Analisando o processo administrativo disciplinar pelo prisma da administração pública, constata-se que ele é o instrumento concretizador do dever de apurar, ou seja, em

função do princípio da legalidade, as irregularidades havidas no âmbito da administração devem ser devidamente apuradas e sancionadas, quando da constatação de infração à lei. O dever de apurar não é uma opção do gestor público, isto é, não há discricionariedade, ao contrário, é um ato administrativo vinculado. Nesse sentido, disciplina o artigo 143, da Lei n. 8.112 (1990), que institui o Estatuto dos servidores públicos civis federais: “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.”

Tal dispositivo é ratificado, ainda, pelo disposto no artigo 146 do mesmo ordenamento, ao passo que afirma ser obrigatória a instauração de processo disciplinar sempre que o ilícito puder resultar em penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias ou as penalidades capitais: demissão, cassação de aposentadoria ou destituição de cargo em comissão.

Já é possível notar, a partir dos dispositivos citados, que o enfoque que se dá, quando se fala em PAD para a administração pública, é o da apuração e concretização, portanto, do direito disciplinar. Tanto é assim que o PAD é legalmente conceituado pela Lei n. 8.112 (1990) como sendo “o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido” - artigo 148.

Em previsão assemelhada:

O processo administrativo disciplinar é espécie do gênero processo administrativo, sendo ele formal e tendo como objetivo primordial apurar as faltas disciplinares cometidas pelos agentes públicos, aplicando-se em consequência as penalidades legalmente previstas nos estatutos, regulamentos ou nos códigos disciplinares, estando direcionado de forma específica à Administração Pública no desempenho de seu *jus puniendi* estatal. (Bisnetto, 2017, p. 56).

De fato, sob essa ótica, o PAD é um instrumento jurídico do denominado direito administrativo sancionador. No entanto, o termo sancionador traz consigo mais a necessidade de observância do procedimento, dos direitos e garantias, do que necessariamente a aplicação de penalidades a qualquer custo.

Nesse contexto:

[...] cabe ao administrador velar pela salvaguarda dos direitos dos administrados, compreendendo que o processo administrativo disciplinar não se trata de mero “instrumento punitivo” da Administração Pública, mas consubstancia-se em um meio de efetivação de direitos e garantias constitucionais e de reconhecimento do papel do administrado como sujeito de direitos. (Bisnetto, 2017, p. 51).

Isso decorre do fato que o processo como instrumento de punição é uma visão ultrapassada, posto que, com a constitucionalização do processo, hoje ele é compreendido

como instrumento de garantia e concretização de direitos, muito se assemelha a um delimitador do direito de punir estatal, em nítido direito de primeira geração. Nessa toada:

O processo disciplinar é medida que visa garantir a ampla defesa e o contraditório para todo servidor que é acusado do cometimento de infração. Não há possibilidade de se aplicar qualquer sanção, por mais leve que seja, sem antes o respeito ao devido processo legal. (Carvalho & Oliveira, 2017, p. 228).

Na perspectiva do acusado, dessa forma, o processo é visto como instrumento de observância de direitos, em outras palavras, o processo é uma garantia de duplo aspecto, pelo aspecto material tem-se que haverá concretização do direito material, tal como previsto em lei; já pelo aspecto formal, tem-se que será garantido o procedimento legal, o devido processo legal, com os prazos e fases legalmente instituídos.

Assim:

[...] uma das funções do processo é dar efetividade à aplicação do direito material com o intuito de solucionar a lide e permitir o exercício do *jus puniendi* ou poder-dever de punir. No entanto, há de se entender que a função do processo não se esgota ou se restringe a isso, pelo contrário, funciona ele como verdadeiro “escudo protetor” (no contexto dos direitos fundamentais de primeira dimensão) limitando o poder do Estado [...]. (Bisnetto, 2017, p. 49).

Portanto, evidenciadas acima as finalidades do processo administrativo disciplinar, é possível conceituá-lo como o instrumento outorgado à administração para elucidação dos fatos, aplicação do direito material, em função do dever de apurar, tendo como norte os direitos e garantias do investigado, sobretudo o contraditório e a ampla defesa.

3 | PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR SOB A ÓTICA DA SOLUÇÃO CONSENSUAL DO CONFLITO

O estudo da principiologia aplicada ao direito é vasto e dinâmico. A depender do recorte a ser dado, pode-se destacar determinada gama de princípios. Como o objeto de estudo do presente artigo é a aplicação de meios integrativos de solução de conflitos no PAD, serão ressaltados nesse capítulo os principais princípios que clarificam e sustentam a discussão aqui levantada.

Em sua maioria, os princípios aplicáveis ao PAD encontram guarida na Constituição Federal (1988), conforme artigo 37, *caput*, já citado. A Lei do processo administrativo federal, Lei n. 9.784 (1999), em seu artigo 2º, enumera uma série de princípios aplicáveis ao processo administrativo em geral: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

3.1 Legalidade

Não há como falar em processo perante a administração pública sem tecer breves comentários sobre o princípio da legalidade, uma vez que vige no âmbito da administração o princípio da legalidade positiva – só é lícita ao gestor público a prática de atos previstos em lei; enquanto ao particular será permitido fazer ou não fazer o que não for vedado pela lei – legalidade negativa.

O princípio da legalidade impõe ao processo administrativo disciplinar, por exemplo, que somente sejam aplicadas às condutas expressamente previstas em lei as penas expressamente cominadas, que sejam observados os trâmites legais pertinentes etc.

3.2 Devido Processo Legal

Tal princípio encontra previsão no artigo 5º, LIV, da Constituição (1988): “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Afirma-se que o devido processo legal é corolário dos demais princípios que regem o processo, como o contraditório e a ampla defesa, por exemplo.

Nesse sentido, conforme Manual de PAD da Corregedoria-Geral da União [CGU] (2017, p. 13):

O princípio do devido processo legal está previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, e é considerado o princípio fundamental do processo administrativo, eis que se configura a base sobre a qual os demais se sustentam. Representa, ainda, a garantia inerente ao Estado Democrático de Direito de que ninguém será condenado sem que lhe seja assegurado o direito de defesa, bem como o de contraditar os fatos em relação aos quais está sendo investigado.

O princípio do devido processo legal expressa a necessidade, na análise formal, de observância dos procedimentos, rito processual, previsto em lei. Já no aspecto material, evidencia-se a necessidade de observância do contraditório e da ampla defesa.

3.3 Contraditório e Ampla Defesa

O contraditório e a ampla defesa constituem a base de todo processo que poderá resultar, ao final, aplicação de penalidade ou restrição de direitos, como é o caso do PAD. Conforme estabelece o artigo 5º, LV, da Constituição (1988), “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

O contraditório, em seu aspecto formal, pode ser entendido como o direito à ciência e informação, isto é, traduzindo os termos para o PAD, todos os atos realizados pela comissão processante, em especial os instrutórios, devem ser comunicados ao acusado, para que possa se manifestar, contraditar ou até mesmo invalidá-los; já em seu aspecto material evidencia a necessidade que o julgamento, ou decisão análoga com efeito de

restrição de direitos, leve em conta a argumentação apresentada pelo acusado, seja para considerá-la ou refutá-la.

Nesses termos:

O princípio do contraditório dispõe que a todo ato produzido pela comissão caberá igual direito de o acusado opor-se a ele, apresentar a versão que lhe convenha ou, ainda, fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pela acusação. No curso da apuração dos fatos e após a notificação prévia, que comunica o servidor da decisão da comissão sobre a sua condição de acusado, deve haver notificação de todos os atos processuais sujeitos ao seu acompanhamento, possibilitando ao acusado contradizer a prova produzida. (CGU, 2017, p. 14).

Do exposto, já é possível notar que o contraditório é o pressuposto material para o exercício da ampla defesa, isso é, possibilita-se ao acusado, sob os limites previstos ou não proibidos pelo direito, o exercício do amplo dinamismo probatório:

O princípio da ampla defesa significa permitir a qualquer pessoa acusada o direito de se utilizar de todos os meios de defesa admissíveis em Direito. É imprescindível que ele seja adotado em todos os procedimentos que possam gerar qualquer tipo de prejuízo ao acusado. (CGU, 2017, p. 14).

Fica claro, portanto, que o contraditório e a ampla defesa são postulados que acompanham os processos punitivos da instauração até a conclusão. Tanto é que as nulidades no processo administrativo disciplinar só são consideradas quando causam prejuízo ao escorreito exercício do direito de defesa: *(pas de nullité sans grief)*, isto é, não há nulidade sem prejuízo – “Formulação DASP n. 57. Inquérito administrativo. O inquérito administrativo só é nulo em razão de irregularidades que impliquem em cerceamento à defesa”¹.

3.4 Razoabilidade e Proporcionalidade

O artigo 2º da Lei n. 9.784 (1999) prevê expressamente a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no âmbito do processo administrativo geral. A razoabilidade “é identificada com o princípio da proporcionalidade entre os meios e os fins” (CGU, 2017, p. 45).

Atrelado ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, temos o princípio da insignificância ou bagatela:

Seria possível adaptar este princípio ao Direito Disciplinar, abarcando aquelas condutas que à primeira vista seriam enquadráveis legalmente, mas que devido ao ínfimo potencial ofensivo, não são capazes de afetar o interesse público tutelado. Contudo, como ele não consta expressamente reconhecido no ordenamento jurídico administrativo, pode também ser considerado uma decorrência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. (CGU, 2017, p. 189).

1. Recuperado em 16 março, 2019, de <https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/Downloads/ file?FORMULA%-C7AO%20DASP%2057.pdf>.

Logo, tal princípio evidencia um juízo de proporcionalidade entre a gravidade da conduta em função dos custos, onerosidades e até efeitos da intervenção punitiva.

4 I MEIOS INTEGRATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Nesse tópico serão abordados alguns meios ou métodos integrativos de solução de conflitos. Não serão abordados todos, diante do objetivo aqui proposto. Conforme dispõe o artigo 3º, § 2º, do Código de Processo Civil [CPC] (2015), “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. Não obstante ser uma previsão específica do processo civil é uma tendência atual do direito.

4.1 Mediação

Conforme define Daniel Amorim Assumpção Neves (2016, p. 6) “A mediação é forma alternativa de solução de conflitos fundada no exercício da vontade das partes [...]”. Na mediação um terceiro auxilia os envolvidos a compreenderem o conflito e chegarem, de comum acordo, a um consenso, com benefícios mútuos. “O resultado dessa estratégia é o apaziguamento, o que não significa conciliação ou reatamento de relações interpessoais” (FIORELI & MANGINI, 2011, p. 392).

4.2 Conciliação

Conforme define o artigo 165, § 2º, do CPC, preferencialmente a conciliação ocorrerá nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes e “poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem”. Essa é a diferença entre a conciliação e a mediação, posto que na última o terceiro não sugere soluções, mas, cria o ambiente para que ela ocorra.

4.3 Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)

O TAC foi regulamentado pela Instrução Normativa n. 2, de 30 de maio de 2017, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Trata-se de previsão específica da possibilidade de meio consensual de solução de conflitos nos casos envolvendo infrações de menor potencial ofensivo, constituindo-se num acordo no qual o “agente público interessado assume a responsabilidade pela irregularidade a que deu causa e compromete-se a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente”, conforme artigo 2º, da Instrução citada.

5 I POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DOS MEIOS CONSENSUAIS DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR REGIDO PELA LEI N. 8.112/90

Ao se falar em solução consensual de conflitos no âmbito do processo administrativo disciplinar, inúmeras questões são levantadas, dentre as quais: É possível aplicá-la a todas as condutas? Como compatibilizar a solução consensual diante do dever de apurar,

insculpido no artigo 143 da Lei n. 8.112 (1990)? Admitir a solução consensual não significaria infringência ao princípio da legalidade?

Superar tais questionamentos é fundamental para verificar, em concreto, se são admissíveis no âmbito do PAD meios integrativos de solução de conflitos. Em primeiro lugar, é necessário ter em mente que as condutas objeto de apuração no âmbito do PAD possuem gradação, ou seja, a depender de sua gravidade, poderá ser penalizada com advertência, suspensão ou até mesmo demissão, conforme artigo 127 da Lei n. 8.112 (1990).

O artigo 128, do mesmo ordenamento, estabelece os marcos para gradação da penalidade a ser aplicada: “Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais”.

Os deveres dos servidores públicos civis federais são estabelecidos pelo artigo 116 do ordenamento citado. Conforme artigo 129, segunda parte, o descumprimento de um dever inerente ao cargo público torna possível a imposição, via PAD, de advertência.

Já o artigo 117 normatiza as proibições dos servidores públicos. Também com fundamento no artigo 129, primeira parte, as condutas descritas nos incisos I a VIII e XIX, serão apenadas com advertência. Já as previsões dos incisos IX a XVI serão passíveis de demissão, com fulcro no artigo 132, XIII. Todos da Lei n. 8.112 (1990).

A suspensão possui caráter subsidiário, somente será cabível quando da reincidência de conduta punida com advertência, ou de violação à tipificação não punida com demissão, conforme artigo 130 da Lei n. 8.112 (1990).

Por último, o artigo 132, da lei citada, estabelece os casos passíveis de demissão, dentre os quais se destaca, por exemplo, crime contra a administração pública, improbidade administrativa, abandono de cargo etc.

Verifica-se da leitura dos artigos 116, 117 e 132, citados, uma gradação de gravidade das condutas. À medida que se tornam mais reprimíveis, agravam-se, também, as penalidades, chegando ao máximo da demissão.

A verificação das condutas e suas possíveis penalidades é fundamental para concluir pela possibilidade de aplicação dos meios integrativos de solução de conflitos, posto que, sempre que a irregularidade cometida puder resultar em penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias ou demissão, será obrigatória a instauração de processo disciplinar, nos termos do artigo 146, da Lei n. 8.112 (1990).

Diante dessa previsão expressa, em especial atenção ao princípio da legalidade, mostra-se temerário permitir que, em condutas puníveis com demissão, por exemplo, seja admitida a mediação ou negociação. A instauração de PAD nessas hipóteses, conforme já aventado, não é ato discricionário do gestor, ao contrário, é ato vinculado, pois se tutela, nesses casos, além da estabilidade das relações no âmbito da administração, o interesse público, a probidade administrativa.

Caso contrário, por exemplo, seria possível utilizar-se da mediação em condutas gravosas ao serviço público, como a improbidade administrativa, corrupção, o que não se mostra razoável. Isso criaria outro problema, possíveis desvios na punição, deixando ao alvedrio do gestor responsável a escolha pela instauração de PAD ou valer-se de meios integrativos.

Nesse sentido:

A mediação de conflitos no ambiente de trabalho não se presta por evidente, a solucionar conflitos oriundos de má conduta disciplinar grave, em que pode ficar inclusive apurada a prática de crime e em que da investigação dos fatos não seja possível extrair outra consequência que não a demissão do servidor a bem do serviço público. (Veloso, 2017, p. 3).

Obviamente, a necessidade impositiva da Lei ao determinar a instauração de PAD não significa que, em sede de juízo de admissibilidade, a autoridade competente não possa fazer ponderações em função do lastro probatório existente no processo, da existência de autoria e materialidade, em função da razoabilidade e proporcionalidade, ou até mesmo da tipicidade. Em outras palavras, a impositividade de instauração do PAD em função de penas de demissão ou suspensão superiores a 30 (trinta) dias não exclui a necessidade de observância de outros princípios que regem o PAD, como a economicidade, por exemplo, isto é, diante da ausência de elementos de autoria e materialidade, mais assertiva, se for o caso, a instauração de sindicância investigativa.

Nesses termos:

Por outro lado, também acontece de a notícia da eventual irregularidade ser pontual, mas incompleta, requerendo, assim, uma verificação mais aprofundada de seus elementos para delimitação inicial da materialidade (fato supostamente irregular) e autoria (eventual autor do fato). (CGU, 2017, p. 45).

A *contrario sensu*, nos casos de condutas passíveis de punição com advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias poderia, em tese, ser possível aplicar métodos consensuais de solução de conflitos. Obviamente, mesmo nos casos envolvendo pena de demissão, ou suspensão superior até 30 (trinta) dias, seria possível a aplicação de tais meios, no entanto, anteriormente a tipificação da conduta, ou seja, no intuito da pacificação das relações no ambiente da administração.

A possibilidade de se aplicar meios consensuais de conflito em infrações leves é sustentada em razão de diversos argumentos. O primeiro deles fundamenta-se no princípio da economicidade. De acordo com pesquisa realizada pelo Centro Ibero-Americano de Administração e Direito, estima-se que o PAD custa em média R\$ 25.023,33 (Alves, 2015). Não se mostra razoável instaurar um PAD, com a formação de comissão processante, retirando servidores de seu espaço laborar, de suas atividades, o que provoca prejuízos ao serviço público, para, ao final, aplicar uma advertência, sendo que os meios consensuais

possuiriam efeito prático mais efetivo.

Além disso, destacam-se os efeitos do PAD para o ambiente administrativo, posto que cria ambiente nocivo ao trabalho, prejudica o desenvolvimento das atividades, da prestação do serviço público e, em órgãos menores, não raro gera inimizades em função da delicadeza da matéria tratada.

Destaca-se, ainda, a efetividade do PAD, comumente as infrações punidas com advertência prescrevem antes mesmo da instauração da conclusão do processo, posto que o prazo prescricional é exíguo, 180 (cento e oitenta) dias, conforme artigo 142, III, da Lei n. 8.112 (1990). Em outras palavras, instaura-se o processo, destacando-se custos e tempo, sem que, ao final, haja concretização da punição. O que reafirma a eficiência dos meios consensuais de solução, uma vez que não se submetem a prazo prescricional.

Também se devem levar em conta os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ou seja, colocar na balança de um lado os custos do processo, os efeitos que gera no ambiente de trabalho e aos servidores envolvidos, tanto membros da comissão, quanto aos acusados, testemunhas, e, de outro, a efetividade da punição, o seu efeito no sentido da pacificação do conflito.

Por último, em analogia com a esfera penal, a instauração de procedimento disciplinar deve ser idealizada como a *ultima ratio*, com o intuito de evitar-se a banalização de procedimentos disciplinares como solução de todos os problemas administrativos (CGU, 2017, p. 71).

No entanto, para que seja possível a aplicação de meios consensuais, necessário se faz a abertura de processo administrativo geral, com instrução circunstanciada dos fatos, esclarecendo sua extensão, consequência, provas, para cumprimento do dever de apurar. Além disso, como visto acima, é fulcral a observância do contraditório da ampla defesa, ofertando-se ao servidor acusado a oportunidade de se manifestar, inclusive de rechaçar a solução consensual, se entender melhor aos seus interesses.

De todo o exposto, é possível concluir respondendo aos questionamentos levantados no primeiro parágrafo, afirmando a possibilidade, em tese, de se lançar mão dos meios consensuais de solução de conflitos nos casos de infrações leves, o que não significa descumprimento do dever de apurar, posto que será subsidiado por regular processo administrativo circunstanciado, simplificado, além disso, tal alternativa não se constitui infringência à legalidade, já que tal princípio deve ser interpretado conjuntamente com outros tão importantes quanto, como a eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade.

6 | CONCLUSÃO

O processo administrativo disciplinar, além de ser o meio adequado de elucidação dos fatos e concretização do *jus puniendi* da administração pública, constitui instrumento

de garantia e observância dos direitos, em especial ao da ampla defesa e do contraditório.

Conforme visto, a aplicação de meios consensuais de solução de conflitos é tendência do direito moderno, espraiando-se paulatinamente por todos os ramos, visto que é meio efetivo, ante aos resultados em menor tempo e com menos custos.

A aplicação dos meios consensuais, em função do princípio da legalidade, será possível em casos envolvendo penalidades de menor potencial ofensivo, como advertência e suspensão de até 30 (trinta) dias, destacando-se como principal instrumento o TAC. Tal prática não constitui infringência ao dever de apurar e ao princípio da legalidade, desde que devidamente instruída e com fundamental observância ao contraditório e à ampla defesa.

REFERÊNCIAS

Alves, L. (2015). **Quanto custa um processo administrativo disciplinar?** Recuperado em 10 março, 2019, de <http://www.sedep.com.br/artigos/quanto-custa-um-processo-administrativo-disciplinar/>.

Bisnetto, O. (2017). **Nulidades no Processo Administrativo Disciplinar: comum e militar.** Jundiá: Paço Editorial.

Carvalho, M. & Oliveira, J. (2017). **Agentes públicos – Comentários à Lei 8.122/90.** Juspodivm: Salvador.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF. Recuperado em 25 janeiro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Corregedoria-Geral da União. (2017). **Manual de Processo Administrativo Disciplinar.** Recuperado em 14 fevereiro, 2019, de <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-dezembro-2017.pdf>.

Fiorelli, J. & Mangini, R. (2011). **Psicologia Jurídica (3ª ed.).** São Paulo: Atlas.

Instrução Normativa n. 2, de 30 de maio de 2017. (2017). Disciplina a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. Recuperado em 10 março, 2019, de <https://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/normas-e-pareceres-do-orgao-central-do-siscor/arquivos/in-2-30-de-maio-de-2017.pdf/view>.

Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (1990). Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF. Recuperado em 02 fevereiro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm.

Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. (1999). Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF. Recuperado em 05 fevereiro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm.

Lei n 13.105, de 16 de março de 2015. (2015). Código de Processo Civil. Brasília, DF. Recuperado em 02 fevereiro 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm.

Nobre, E. Jr., Cavalcanti, F., Ferreira, M., Filho & Nóbrega, T. (2016). **Comentários à Lei do Processo Administrativo Federal**. São Paulo: Saraiva.

Neves, D. (2016). Manual de direito processual civil – Volume único (8a ed.). Salvador: Juspodivm.

Veloso, R. (2017). **Reflexões sobre métodos alternativos de solução de conflitos na gestão de conflitos numa autarquia federal**. Recuperado em 05 fevereiro, 2019, de <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/25624265.pdf>.

CAPÍTULO 5

IMPRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NO TEMA 897/STF: EFETIVAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA OU INSEGURANÇA JURÍDICA?

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 07/07/2020

Hígor Lameira Gasparetto

Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/
UFSM).

Universidade Franciscana (UFN)

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
Santa Maria, RS.

<http://lattes.cnpq.br/4547442299420390>

Bruna Andrade Obaldia

Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/
UFSM).

Universidade Franciscana (UFN).

UFSM (NEAPRO).

Santa Maria, RS.

<http://lattes.cnpq.br/2587239493813974>

Cristiano Becker Isaia

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
(UNISINOS).

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

Universidade Federal de Santa Maria e da

Universidade Franciscana.

Santa Maria, RS.

<http://lattes.cnpq.br/1677439477708820>

RESUMO: O trabalho estuda a decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 897 da Repercussão Geral à luz dos princípios da moralidade administrativa e da segurança jurídica, visando responder ao seguinte: a decisão do STF no Tema 897 concretiza a moralidade administrativa ou causa insegurança

jurídica? Para tal, se investigará o tratamento jurisprudencial sobre a matéria até este julgamento, com suas divergências. Adiante, se realizará uma compreensão do teor do julgado, para definir se a decisão garante a concretização da moralidade administrativa ou traz insegurança e afronta ao ordenamento jurídico. Para tanto, foram utilizados os métodos de abordagem dedutivo e de procedimento monográfico. Ao final, o estudo permite concluir que a decisão do STF concretiza a moralidade administrativa e não causa insegurança jurídica, fazendo valer o texto redigido pelo constituinte, estimulando a probidade e desencorajando a prática de atos lesivos à coletividade.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo, Improbidade Administrativa, Prescrição.

THE PERPETUAL OBLIGATION TO REIMBURSEMENT TO THE PUBLIC TREASURY IN THEME 897/STF: REALISER THE RULERS MORALITY OR JURIDIC INSECURITY?

ABSTRACT: The paper studies the decision of the Federal Supreme Court on Theme 897 of the General Repercussion in the light of the principles of administrative morality and legal certainty, aiming to answer the following: does the STF's decision on Theme 897 materialize administrative morality or cause legal uncertainty? To this end, the jurisprudential treatment of the matter until this trial will be investigated, with its differences. Ahead, an understanding of the content of the judgment will be carried out, to define if the decision guarantees the implementation

of administrative morality or brings insecurity and affront to the legal system. For this, the deductive approach and monographic procedure methods were used. In the end, the study allowed us to conclude that the STF's decision materializes administrative morality and does not cause legal uncertainty, enforcing the text written by the constituent, stimulating probity, and discouraging the practice of acts harmful to the community.

KEYWORDS: Administrative law, Administrative Improbability, Prescription.

1 | INTRODUÇÃO

A sociedade civil está mais vigilante no que se refere aos recursos públicos, clamando por sua melhor gestão em todas as esferas da administração. Igualmente, os órgãos de controle empreendem esforços para combater os desvios de verbas e garantir a sua correta aplicação. Tais órgãos têm na Lei nº 8.429/1992 um instrumento de coibição da prática de atos ímprobos.

Ocorre que na aplicação da referida Lei surgiu divergência no que se refere a prescrição das ações de ressarcimento ao erário, considerando a previsão do artigo 37, §5º, da Constituição da República Federativa do Brasil. A divergência foi sanada com o julgamento do Tema nº 897 da Repercussão Geral, pelo Supremo Tribunal Federal, em 2018.

A partir desse contexto é que este trabalho pretende estudar a referida decisão do STF no Tema nº 897, à luz dos princípios da moralidade administrativa e da segurança jurídica, visando responder ao seguinte problema: a decisão no Tema 897 do STF concretiza a moralidade administrativa, ou causa insegurança jurídica? Para enfrentar o questionamento apresentado são utilizados os métodos de abordagem dedutivo e de procedimento o monográfico, aliados à técnica de pesquisa bibliográfica.

Para tanto, o trabalho parte da Lei nº 8429/1992 e do tratamento jurisprudencial adotado até então, no que se refere às divergências sobre a matéria. Adiante, se realiza uma compreensão da própria decisão do STF, definindo se a posição adotada pelo Tribunal garante a concretização da moralidade administrativa ou traz insegurança jurídica.

2 | O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E O TRATAMENTO EMPREENDIDO ATÉ O JULGAMENTO DO TEMA Nº 897: DIVERGÊNCIAS E EMBATES

O ressarcimento ao erário decorrente de atos ilícitos praticados em face da Administração Pública encontra previsão no artigo 37, parágrafos 4º e 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4º: Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível;

§ 5º: A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento (BRASIL, 1988).

A controvérsia estava na existência ou não da prescrição (e, existindo, qual seria o prazo) para a ação de ressarcimento ao erário. Quando observada a Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), extrai-se a expressa previsão da prescrição no seu artigo 23.

Da leitura da LIA e da Constituição percebe-se que se poderia ajuizar a ação de ressarcimento ao erário enquanto a própria persecução judicial em relação a improbidade administrativa já estava prescrita, como conclui Di Pietro (2014, p. 926): “assim, ainda que para outros fins a ação de improbidade esteja prescrita, o mesmo não ocorrerá quanto ao ressarcimento dos danos”.

Já Carvalho Filho (2017, p. 616) também é favorável à imprescritibilidade da ação ressarcitória. Refere o autor que “justifica-se sua adoção [imprescritibilidade] quando se trata de recompor o erário, relevante componente do patrimônio público e tesouro da própria sociedade”.

Posição diversa é a de Bandeira de Mello que adotou o entendimento a favor da prescritibilidade da ação de ressarcimento. Pontua o autor (2013, p. 1081) que alterou seu posicionamento a partir do argumento de que com a imprescritibilidade

restaria consagrada a minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado dano ao erário, pois ninguém guarda documentação que lhe seria necessária além de um prazo razoável [...].

E o autor segue: “não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa” (2013, p. 1081).

Em suma, para a linha a que se filiou Bandeira de Mello, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento inviabilizaria o pleno direito de defesa, também consagrado na CRFB. Isso porque ninguém guardaria documentos, informações ou elementos que sustentassem eventual defesa por muitos anos.

Por outro lado, Carvalho Filho (2017, p. 616) refuta este argumento, referindo que “se o agente lesou o erário, que espelha a face patrimonial da sociedade, é justamente a ele que devem ser atribuídos os ônus probatórios, inclusive a guarda indefinida dos respectivos elementos”, uma vez que também há, na CRFB, o dever constitucional da proteção ao

patrimônio público. Igualmente, Di Pietro (2014, p. 927) pontua que “o argumento de prejuízo ao direito de defesa parece frágil, quando se pensa que a norma constitucional quis proteger o patrimônio público”.

Nota-se a divergência acerca da interpretação deste dispositivo constitucional. Isso porque, para além do que se refere ao direito de defesa, o instituto da prescrição garante que o Estado não restará inerte diante de fatos a serem apurados, devendo atuar de maneira célere e eficiente na sua persecução.

Assim como a doutrina divergia, a jurisprudência também discutia a interpretação do comando constitucional, que variava em alguns pontos e quanto a sua extensão. Como exemplo, no Recurso Especial nº 403.153/SP, de relatoria do Ministro José Delgado, julgado em 09/03/2003 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), restou assentado que “É imprescritível a Ação Civil Pública visando a recomposição do patrimônio público (art. 37, § 5º, CF/88)” (BRASIL, 2003).

Já no Agravo Regimental nº 695.351/MG, relatado pelo Ministro João Otávio de Noronha, julgado em 17/11/2005 no STJ o entendimento foi diverso. Para o Ministro, “por carecer de regulamentação a segunda parte do § 5º do art. 37 da Carta Magna [...], entendo ser aplicável, in casu, a prescrição vintenária prescrita no art. 177 do Código Civil de 1916 vigente à época do fato” (BRASIL, 2005).

Seguindo, no Recurso Especial nº 801.846/AM, de relatoria da Ministra Denise Arruda e julgado em 16/12/2008 pelo STJ, foi consignada a ausência de entendimento consolidado no âmbito do STJ sobre a prescritibilidade, ou não, da ação de ressarcimento, em razão da divergência das Turmas. Naquele caso, também foi assentado que uma vez prescrita a ação civil de improbidade administrativa, seria inadequado o prosseguimento da ação autônoma tão somente com o objetivo de obter o ressarcimento ao erário (BRASIL, 2009). Verifica-se, desta forma, a divergência que permeava o STJ no que tange a este tema.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) essa divergência também ocorreu. Em acórdão proferido em 04/09/2008 no Mandado de Segurança (MS) nº 26.210/DF, de lavra do Ministro Ricardo Lewandowski, foi discutida a matéria. Naquele caso a impetrante havia sido condenada pelo Tribunal de Contas da União a devolver ao erário valores referentes a bolsas de pesquisa 7 anos após o fim do seu doutoramento. No MS, restou assentado que a ação de cobrança seria imprescritível, conforme o teor do artigo 37, §5º da Constituição (BRASIL, 2008).

Posteriormente, no STF seguiu-se o entendimento formado no MS acima citado, no sentido da imprescritibilidade da ação de ressarcimento (como exemplos: RE 608831 AgR, Relator Min. Eros Grau, julgado em 08/06/2010; AI 712435 AgR, Relatora Min. Rosa Weber, julgado em 13/03/2012).

À vista dessas divergências, o STF reconheceu a existência de Repercussão Geral em dois casos, classificados como Temas nº 666 e 897. O primeiro referia-se a

prescritibilidade da ação de ressarcimento decorrente de atos ilícitos civis, pelo que, em 2016 restou fixada a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (BRASIL, 2016).

Assim, consolidou-se que a ação de ressarcimento referente a ilícitos civis prescreve. Restava julgar o Tema nº 897, objeto deste estudo, o que veio a ocorrer em 08/08/2018, com publicação do acórdão em 25/03/2019, conforme se verá a seguir.

3 | COMPREENDENDO O JULGAMENTO DO TEMA Nº 897: CONCRETIZAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA OU INSEGURANÇA JURÍDICA?

Diante da instabilidade doutrinária e jurisprudencial acerca da prescrição das ações de ressarcimento, como se verificou, o STF viu-se compelido a dirimir a controvérsia, tal como fez no julgamento do Tema nº 666. O julgamento do Tema 897 se deu em agosto de 2018, com publicação do acórdão em março de 2019, já transitado em julgado.

Pois bem. No referido julgado, restou assentada a seguinte tese jurídica: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (BRASIL, 2019).

Assim, conclui-se que a imprescritibilidade de que trata o artigo 37, §5º, da CRFB refere-se tão somente as ações oriundas de ato doloso tipificado na LIA. Esta linha complementa o decidido no Tema nº 666, onde restou afastada a imprescritibilidade.

As justificativas utilizadas pelos Ministros são diversas: a própria CRFB traz exceções da prescrição; combate a corrupção; fortalecimento da moralidade administrativa; responsabilização dos agentes etc. Houve intenso debate naquele caso, inclusive com alteração do entendimento já formado por alguns ministros.

Não obstante, o que se pretende verificar é se esta decisão concretiza a moralidade administrativa ou traz insegurança jurídica. A moralidade administrativa está expressa no caput do artigo 37 da CRFB e, para Furtado (2016, p. 87)

[...] é o instrumento conferido pela Constituição Federal aos responsáveis pelo controle da Administração Pública a fim de que se possa exigir da Administração, sob pena de ilegitimidade dos atos decorrentes de condutas imorais, comportamento que, além de cumprir as exigências legais, seja [...], observe padrões de boa-fé, de honestidade, que não incorra em desvio de finalidade etc.

Na mesma direção, refere Justen Filho (2014, p. 1280), para quem

a moralidade administrativa consiste num conjunto de imposições éticas norteadoras do exercício da função administrativa, impositivas dos deveres de lealdade e de honestidade na gestão dos recursos e no exercício das competências.

É dizer, quando o agente público ou particular maneja recursos públicos ou detém competências administrativas, deve agir de acordo com os padrões éticos e morais.

Por outro lado, os contrários a esta previsão (e a decisão do STF no referido Tema) alegam afronta a segurança jurídica. De início, cabe dizer que o conceito de “segurança jurídica” é variável de acordo com o contexto social, local e histórico no qual é compreendido. Por exemplo, Ovídio Baptista da Silva (2004, p. 69) refere que no século XVII, em meio a revolução francesa, o direito é envolto pelo racionalismo, que buscando metodologia própria da matemática, objetivava certezas e verdades, conferindo, assim, segurança jurídica. Conceituação diferente, pois, da atual.

Assim, para se falar em segurança jurídica é necessária a limitação de seu conceito. José Afonso da Silva (2014, p. 491) aponta que o conceito de segurança jurídica possui dois sentidos: o primeiro como sentido de geral de garantia, proteção estabilidade de situação ou pessoa; o segundo, consiste em garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos.

A segurança jurídica então, nos contornos da CRFB, é uma garantia de estabilidade das relações jurídicas, uma arma às surpresas jurídicas e judiciais, mantendo a coerência do direito e da sua aplicação.

Dito isso, lendo o julgado do Tema nº 897 a partir do cotejo dos preceitos constitucionais, o da moralidade administrativa e o da segurança jurídica, pode-se concluir que não há afronta à segurança e há, sim, concretização da moralidade.

Explica-se. A imprescritibilidade das ações de ressarcimento está expressa no texto editado pelo constituinte originário, ou seja, foi sua opção a criação dessa exceção. Ademais, o posicionamento dominante no julgamento referido já havia sido adotada dez anos antes, pela Corte Suprema, quando do julgamento do MS nº 26.210/DF.

Não se trata, assim, de inovação jurisprudencial, mutação constitucional ou decisão supresa. Não obstante, a posição consolidada no julgamento do Tema nº 897 veio a complementar aquela já adotada no julgamento do Tema nº 666, já citado, moldando especificamente a aplicação do parágrafo 5º do artigo 37.

Destarte, o fato de o agente público ou particular que praticou ato doloso de improbidade administrativa ter de ressarcir o erário a qualquer tempo não deve ser visto como algo que cause insegurança jurídica. Este é o ônus que deve ser suportado por aqueles que lesam o patrimônio público. De outra banda, esta previsão constitucional, ratificada pelo STF, contribui com a moralidade administrativa, pois serve de desestímulo à prática de atos de improbidade.

Nessa linha argumentou o relator do voto, Ministro Edson Fachin que referiu que “o comando constitucional materializou, com segurança, o ideal republicano de que ninguém, ainda que pelo transcurso de lapso temporal considerável [...] está autorizado ilicitamente a causar prejuízo ao erário [...]” (BRASIL, 2019, p. 8).

Assim a moralidade e a supremacia do interesse público foram privilegiadas em detrimento do argumento da segurança jurídica. Mas, como visto, não há que se falar em insegurança jurídica com a decisão, pois esta foi a escolha do constituinte, que transferiu o

ônus da atemporalidade àqueles causadores de prejuízos ao erário.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, pode-se apontar as seguintes considerações. Em primeiro lugar, a LIA constitui importante instrumento a ser utilizado pela ser utilizado tanto pelo Ministério Público, como pelo particular (na forma do seu artigo 17) na coibição e responsabilização dos agentes ímprobos. Entretanto, devido ao tratamento constitucional nasceu divergência doutrinária e jurisprudencial sobre o alcance dessas ações, tanto oriundas de ilícitos civis, como de atos de improbidade.

Assim, com o julgamento do Tema nº 897 da Repercussão Geral do STF em 2018 a matéria foi pacificada, adotando-se a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos dolosos de improbidade administrativa. Esta tese veio a complementar aquela constituída em 2016, no julgamento do Tema nº 666, que assentou que as ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos civis prescrevem, limitando a incidência do artigo 37, §5º.

O que se vê é a concretização da regra da moralidade, assim como a da supremacia do interesse público. Igualmente, a crítica referente a insegurança jurídica de algo imprescritível não prospera, pois essa foi a escolha do constituinte. Assim como a constituição elenca outras exceções em seu texto, a imprescritibilidade das ações ressarcitórias de atos ímprobos deve ser efetivada. O ônus da atemporalidade da ação é daquele que se locupletou às custas erário.

A Constituição traz a previsão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Esta previsão causou divergências interpretativas, referente aos seus limites e alcances, ora aplicando-se extensivamente o instituto, ora restritivamente. Desde 2008 o STF consignou a aplicação da imprescritibilidade do ressarcimento, de forma ampla. Em 2016 foi assentada a tese da prescritibilidade do ressarcimento em razão de ilícitos civis, restringindo a aplicação do instituto.

Em 2018 foi julgado o Tema nº 897 e consignada a imprescritibilidade do ressarcimento decorrente de atos dolosos de improbidade administrativa. Seguiu-se a linha decisória inaugurada em 2008 e que foi se moldando no tempo. Não há que se falar em insegurança jurídica, pois esta foi a escolha do constituinte que, em casos especiais elencados, determinou as matérias não suscetíveis de prescrição.

Neste rol se encaixam as ações de ressarcimento que com esta decisão ganham força como meio de concretização do princípio constitucional da moralidade administrativa. O ônus de sofrer uma ação reparatória a qualquer tempo é daquele causador de atos ímprobos. Assim, fica privilegiada a moralidade administrativa, tão cara ao Estado Democrático de Direito, afastada a alegação de insegurança jurídica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2HktuFe>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/1tQIPBb>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 403.153/SP**. Relator Min. José Delgado. Julgado em: 09/09/2003. Publicado em: 20/10/2003. Disponível em: <https://bit.ly/2KXb5Rm>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 695.351/MG**. Relator Min. João Otávio de Noronha. Julgado em: 17/11/2005. Publicado em: 19/12/2005. Disponível em: <https://bit.ly/2Nynahf>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 801.846/AM**. Relatora Min. Denise Arruda. Julgado em: 16/12/2008. Publicado em: 12/02/2009. Disponível em: <https://bit.ly/2ZfEHSF>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 26.210/DF**. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 04/09/2008. Publicado em: 09/10/2008. Disponível em: <https://bit.ly/2HGbn3p>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 669.069/MG**. Relator Min. Teori Zavascki. Julgado em: 03/02/2016. Publicado em: 28/04/2016. Disponível em: <https://bit.ly/30AhLtl>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 852.475/SP**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Relator para acórdão Min. Edson Fachin. Julgado em: 08/08/2018. Publicado em: 25/03/2019. Disponível em: <https://bit.ly/31YTVlu>. Acesso em: 05 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do Conhecimento Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Processo e ideologia: o paradigma racionalista**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CAPÍTULO 6

DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO: ESTUDO DE UM CASO REFERENTE A DANO AO ERÁRIO NA CIDADE DE BAGÉ, RS

Data de aceite: 01/10/2020

Michel Stein Barbosa

Faculdade IDEAU – Bagé/RS

Natacha de Oliveira Stein

Faculdade IDEAU – Bagé/RS

Francine Nunes Avila

Faculdade IDEAU – Bagé/RS

Lóren Pinto Ferreira

Faculdade IDEAU – Bagé/RS

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo a análise de um processo referente a determinado crime de dano ao patrimônio público, considerando os aspectos relativos ao direito administrativo e aos crimes de improbidade administrativa, ao direito civil, em especial aos bens públicos, ao direito penal em relação aos crimes de dano e ao direito processual em relação ao andamento e respeito aos ritos e princípios processuais. Quanto à metodologia, a pesquisa tem aspecto bibliográfico, justificando-se pela utilização de material elaborado, constituído principalmente de legislações, regulamentos, doutrinas, artigos e artigos científicos. Através do estudo teórico e da análise do processo, o objetivo da pesquisa é alcançado com o entendimento dos atos processuais, dos ritos do processo e o entendimento de como se dá aplicação do direito material com a utilização do direito processual.

PALAVRAS-CHAVE: Processo civil, crime de dano, bens públicos

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze a process related to a crime of damage to public patrimony, considering aspects related to administrative law and crimes of administrative impropriety, civil law, especially public property, criminal law in relation to the crimes of damage and procedural law in relation to the progress and respect to the rites and procedural principles. As for the methodology, the research has a bibliographical aspect, justifying itself by the use of elaborated material, constituted mainly of laws, regulations, doctrines, articles and scientific articles. Through the study of the theoretical and the analysis of the process the objective of the research is reached with the understanding of the procedural acts, the rites of the process and the understanding of how the material law is extended with the use of procedural law.

KEYWORDS: Civil lawsuit, crime of damage, public goods.

1 | CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os seres humanos são seres sociais, ou seja, necessitam da interação com outros seres para o seu desenvolvimento pessoal. Segundo Camargo (2018), a sociedade é um conjunto de indivíduos distintos, biológicos e autônomos, os quais pelo seu comportamento e condição psicológica, tornam-se necessários mesmo que individuais, mesmo que a sociedade preexista de uma necessidade entre as partes, esta precisão torna-se um compromisso entre as partes com direitos e obrigações definidas que devem ser cumpridas. Conforme Hostilio (2013),

o homem tem propensão para viver junto com outros e comunicar-se com eles, tornando-os participantes de suas experiências e desejos, compartilhando de iguais emoções e dos mesmos bens.

Considerando que o homem vivendo em sociedade passe a dividir bens comuns surgem os bens públicos. Meireles (1996), afirma que em sentido amplo todas as coisas corpóreas e incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações que pertencem a qualquer título, as entidades estatais, autarquias, fundações e paraestatais, são bens públicos. No mesmo sentido Gaspatini (2000), complementa e amplifica tal conceito considerando os bens pertencentes a terceiros, quando vinculados à prestação de serviços públicos, como bens públicos. Partindo do entendimento de que existem bens que são de todos, pode haver danos a esses bens provocados por membros da sociedade, que segundo o Código Penal de 1940, é conceituado como destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia, sendo o primeiro, quando se perde totalmente um bem, o segundo, quando se faz com que o bem perca sua finalidade, e o terceiro, quando se perde um pedaço, porém é mantida sua finalidade.

De outra banda, analisando que existem bens comuns a todos e que esses podem sofrer danos, o problema de pesquisa é como quais são os procedimentos e como se realiza a execução de um processo de dano à administração pública. Nesse sentido, a presente pesquisa justifica-se, pois, no cotidiano brasileiro a coisa pública não costuma ser respeitada, o patrimônio público apresenta, diariamente, muitos casos de depredação, deterioração ou até mesmo sua total destruição. Nesse sentido o Estado apresenta um gasto exacerbado em restituir o que já existia para cumprir uma necessidade da população, esse gasto é pago com dinheiro dos cidadãos, através do recolhimento da tributação imposta aos brasileiros. Assim, tal pesquisa justifica-se também por apresentar um problema social que gera despesas que não seriam necessárias caso não houvesse crimes contra bens que são de todos.

Outrossim, a presente pesquisa busca realizar uma análise de um processo judicial em que houve dano ao patrimônio público, considerando os aspectos ligados ao direito administrativo, visto o teor público do patrimônio, ao direito penal, visto que a análise é relacionada a um crime de dano, ao direito civil, visto as relações pessoais envolvidas, e ao direito processual, visto o envolvimento do Poder Judiciário em relação à lide apresentada. Para tal, é necessário classificar o bem público danificado e indicar a sua utilização e finalidade, discutir sobre a função social da propriedade pública, analisar e identificar alguns crimes contra a administração pública tipificados no Código Penal identificando-os no caso concreto e verificando as eventuais consequências jurídico-penais, analisar a realização do direito material no processo e verificar se foi observado o devido processo legal, assim como o contraditório e a ampla defesa.

2 | DESENVOLVIMENTO

Quando falamos em propriedade, é natural o pensamento com relação ao poder exercido sobre ela. A propriedade mesmo que privada é regulada por princípios como o da função social. Quando o bem é público, surge, então, uma série de princípios e cuidados os quais as pessoas da sociedade e os administradores públicos devem respeitar e seguir. Para tal, é de suma importância o entendimento desses princípios para que a sociedade possa desenvolver-se e evoluir.

2.1 Os bens públicos, definições e classificação

Os bens públicos, conforme Meireles (1996) e Gasparini (2000), são todas as coisas corpóreas e incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações que pertencem a qualquer título, as entidades estatais, autarquias, fundações e paraestatais além dos bens pertencentes a terceiros quando vinculados à prestação de serviços públicos, como bens públicos. O art. 98 presente no Código Civil de 2002, traz o conceito de bem público como os bens de domínio nacional pertencentes a pessoas jurídicas de direito público interno, sendo todos os outros particulares independentemente a qual pessoa pertença. Nesse sentido, diferem-se da propriedade privada, onde o proprietário pode usar, gozar, dispor da coisa e reivindicá-la contra quem a possua injustamente. Nesse conceito pode ser observado dois fundamentos: um econômico (o qual difere dos conceitos dos bens públicos) e outro jurídico. A propriedade, mesmo que privada, é englobada no princípio da função social da propriedade, porém, o trabalho e os frutos são do proprietário ou possuidor, não competindo à sociedade como um todo.

A classificação dos bens públicos quanto à sua destinação, conforme o art. 99 do Código Civil de 2002, é dada por: de uso comum do povo, como rios, mares, ruas, estradas e praças, segundo Di Pietro (2003), são aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza podem ser usados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração Pública. Já os de uso especial são apresentados na legislação como os edifícios ou terrenos utilizados a serviços ou estabelecimento da Administração Pública ou autarquias. Justen Filho (2014) afirma que esses são bens aplicados ao desempenho das atividades estatais, configurem elas ou não um serviço público. Os bens dominicais também são definidos no Código Civil de 2002 e são as quais representam o patrimônio de pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real das entidades. Paulo e Alexandrino (2011) afirmam que esses são todos aqueles que não têm uma destinação pública definida e podem ser utilizados pelo Estado para fazer renda.

Em relação à titularidade dos bens públicos Hernandez e Pierobon (2008) informam que existem quatro modalidades, sendo estas: bens federais, estaduais, distritais e municipais. Já Sidou (2012) apresenta conceitos relacionados à disponibilidade dos bens públicos dividindo-os em bens disponíveis, ou seja, aqueles em que o Estado deve conservar,

não podendo alienar nem onerar. Os bens patrimoniais indisponíveis possuem correlação de valor sendo suscetíveis de avaliação pecuniária. Na prática ficam indisponíveis, pois são utilizados efetivamente para o Estado atingir seus objetivos. Nesse mesmo sentido, existem bens patrimoniais disponíveis, os quais possuem caráter patrimonial, mas conforme fixados em lei podem ser alienados, como é o caso dos bens dominicais.

Os bens públicos possuem características peculiares, os arts. 100 e 101 do CC apresentam a inalienabilidade, considerando que os bens de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, bem como os dominicais são alienáveis, porém, se houver perda da qualificação os bens que eram inalienáveis tornam-se alienáveis. Maffini (2009) afirma que existem apenas dois bens absolutamente inalienáveis que, conforme a Constituição Federal de 1988, são as terras devolutas e as terras indígenas, assim, os demais bens inalienáveis podem ser transformados em bens públicos dominicais e, por consequência, alienados.

Cassep (2013) apresenta a impenhorabilidade como uma característica dos bens públicos, considerando vedada a penhora do bem público, pois é considerada incabível uma execução contra a entidade pública, pois a penhora tem por finalidade a subsequente venda para que o valor arrecadado seja utilizado na satisfação do crédito. A Constituição Federal em seu Art. 183, §3º, e Art. 191, apresentam a característica dos bens públicos denominada imprescritibilidade a qual deixa claro que os bens públicos não são suscetíveis à usucapião, pois essa trata-se de uma modalidade de prescrição aquisitiva. A quarta e última característica peculiar dos bens públicos é apresentada no art. 1.420 do Código Civil como a impossibilidade de oneração, onde esse não pode ser dado em garantia real através de hipoteca, penhor e anticrese.

Ferreira (2014) oferece dois procedimentos ligados aos bens públicos, o primeiro deles é a afetação, ou seja, a atribuição a um bem público de sua destinação específica, podendo ser explícita, por meio de lei, ato administrativo e registro de projeto e implícita quando o poder público passa a utilizar um bem para certa finalidade sem manifestação formal. O outro procedimento é a desafetação a qual caracteriza-se pela mudança da destinação do bem visando a inclusão de bens comuns do povo ou bens dominicais com o intuito de possibilitar a sua alienação. A desafetação pode ser explícita como no caso de uma autorização legislativa ou como conduta administrativa, sendo exemplificada por uma operação urbanística a qual torna viável o uso de uma rua como via de circulação.

Considerando a importância dos bens públicos, deve-se observar o zelo necessário para a manutenção dos bens de todos. Nesse sentido, quando más condutas são praticadas prejudicando o patrimônio público surgem os crimes contra a Administração Pública.

2.2 Responsabilidade dos Servidores Públicos junto a Administração

O Direito Administrativo é uma instância jurídica complexa, com a função de regular todo o funcionamento da máquina administrativa que comanda o Estado, seja a atuação da

própria Administração Pública, seja de seus funcionários. Considerando a responsabilidade dos administradores públicos a legislação administrativa, como meio de controle preventivo, apresenta leis, estatutos e código de ética. Dentre elas, vale o destaque para a Lei nº 1.079/50 que dispõe sobre crimes de responsabilidade, a Lei nº 8.112/91 que disciplina o regime jurídico dos servidores da União, a Lei nº 8.429/92 a qual estabelece sanções em casos de improbidade administrativa e a Lei nº 12.846/13 conhecida como Lei anticorrupção.

No tocante, o servidor público é pilastra da organização administrativa, estando sujeito a observância e cumprimento dos princípios basilares da nossa Carta Magna, previstos em seu art. 37º, *caput*, como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Devendo, assim, agir dentro do que está previsto em lei, tendo poder-dever vinculado, sem obter vantagens por interesse pessoal, pois dentro deste dever está o de atingir ao interesse público, com moral, ética, estando cada um destes atos disponíveis à comunidade, atuando com o mínimo de erro e mínimo de gastos da máquina Administrativa.

De outra banda, a responsabilidade administrativa decorrerá da violação do servidor para com os seus deveres e princípios a ele impostos. Segundo Odete Medauar (2011) se a conduta inadequada afeta a ordem interna dos serviços e vem caracterizada somente como infração ou ilícito administrativo, cogita-se, então, da responsabilidade administrativa, que poderá levar o agente a sofrer sanção administrativa. Essa responsabilidade é apurada no âmbito da Administração, mediante processo administrativo e a possível sanção é aplicada também nessa esfera. Sendo os principais meios de apuração previstos nas leis estatutárias a sindicância e o processo administrativo disciplinar.

A Lei nº 8.112/90 prevê as seguintes espécies de sanções disciplinares: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada. Sendo consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes e atenuantes, bem como, antecedentes funcionais. Conforme observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011) não há, com relação ao ilícito administrativo, a mesma tipicidade que caracteriza o ilícito penal. A maior parte das infrações não é definida com precisão, limitando-se a lei, em regra, a falar, em falta de cumprimento dos deveres, falta de exaço no cumprimento do dever, insubordinação grave, procedimento irregular, incontinência pública; poucas são as infrações definidas, como o abandono de cargo ou os ilícitos que correspondem a crimes ou contravenções.

Noutro giro, no que tange a Lei nº 1.079/50 que dispõe sobre os crimes de responsabilidade que para Lenza (2012) apesar da gravidade do nome, estes crimes não são, de fato, condutas efetivamente criminosas no formato típico de um crime. Um crime exige, via de regra, uma sanção penal, e o crime de responsabilidade possui sanções exclusivamente políticas. A sanção nesse caso é substancialmente política: perda do cargo ou, eventualmente, inabilitação para exercício de cargo público e inelegibilidade para cargo político. A Constituição elenca como crimes de responsabilidade os atos do

presidente da República que atentam contra: a própria Constituição, a existência da União, o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos estados, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do país, a probidade administrativa, a lei orçamentária, o cumprimento da lei e das decisões judiciais.

No entanto, no que se refere a probidade administrativa, Silva (2001) considera que esta consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os deveres ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. Além disso, Spitzcovsky (2009), refere que a configuração de atos de improbidade depende da caracterização de dolo, admitindo-se uma relativização na modalidade culposa tão-somente para as hipóteses de atos causadores de danos ao Erário.

Após ampla investigação dos fatos ilícitos e depois de estabelecido o contraditório, assegurada a ampla defesa, a necessidade de punição severa não afasta a necessidade de que, na aplicação das sanções, sejam observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, à vista, como determina a Lei 8.429/92, da gravidade do fato, da extensão do dano causado e do proveito patrimonial obtido pelo agente. Neste ponto, nos termos do art. 37, § 4º, da CF, os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A Lei 8.429/92, em seu art. 12, elenca outras medidas relacionadas com a improbidade administrativa, como: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (no caso de enriquecimento ilícito), multa civil, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

2.3 Crimes contra a administração pública

Os crimes na sociedade brasileira, conforme apresentado por Colhado (2016) consistem além de um fenômeno social em uma realidade presente no dia a dia da população o que impossibilita uma conceituação imutável, estática e única no espaço e no tempo. O art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848 de 07/12/1940) considera crime a infração penal a que a Lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativamente ou cumulativamente com a pena de multa. Dessa forma é possível notar que a legislação não apresenta a definição de crime. Tal conceito, segundo Mirabete (2006), evoluiu conforme a mudança constitucional e hoje cabe a doutrina a sua elaboração.

Pode-se dividir o conceito de crime em formal e material. Jesus (1980) apresenta que o conceito de crime formal parte do pressuposto que o crime consiste em uma violação a lei penal incriminadora, sendo esse conceito resultante do aspecto da técnica jurídica.

Pimentel (1990) diz que o conceito formal do crime caracteriza-o como todo ato ou fato que a lei proíbe sobre ameaça de uma pena, ou seja, uma contraordem jurídica passível de punição. O conceito material de crime pode ser definido segundo apresentado por Machado (1987) como uma ação ou omissão que se proíbe e se procura evitar, ameaçando-a com pena, porque constitui ofensa a um bem jurídico individual ou coletivo, logo crime é um desvalor social. Tal conceito busca a essência do delito, mediante a fixação de limites legislativos de incriminação de condutas.

Nesse sentido é de importante estudo o crime de dano apresentado no Código Penal enumerado pelo art. 163, conceituado como destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia podendo ser qualificado se cometido com violência ou grave ameaça, emprego de substância inflamável ou explosiva, contra patrimônio da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista ou por motivo egoístico. O dano possui proteção constitucional no Art. 5º, V, onde é assegurada a indenização por dano material, moral ou à imagem. O Código Penal busca a proteção ao patrimônio quando usa os termos destrói, inutiliza e deteriora.

O crime de dano possui como agente ativo e passivo qualquer pessoa, possui como elemento subjetivo o dolo, pois deve existir vontade específica para que o crime ocorra. A coisa a qual o crime trata pode ser tudo o que existe, porém, tratando-se de patrimônio é de importante ressalva que o mesmo deve possuir valor econômico para o proprietário. Tal crime não necessita de qualificação por parte do sujeito ativo sendo considerado comum, necessita de um resultado naturalístico sendo considerado material, pode ser cometido por qualquer meio eleito pelo agente logo é de forma livre, é comissivo excepcionalmente comissivo por omissão, instantâneo, à vista disso, seu resultado não se prolonga com o tempo, unissubjetivo e plurissubsistente, logo, pode ser praticado por um só agente e em regra com vários atos e admite tentativa.

Noutro giro, segundo Franco (1995) quando o patrimônio público em questão é o dinheiro, o crime é chamado de peculato. Pois o agente, nas suas atribuições de funcionário público, tem de forma lícita, a posse do bem móvel. Mas passa a se comportar como se fosse o dono da coisa, alienando-a, consumindo-a. Não confundindo-se com apropriação indébita: “Apropriar-se de coisa alheia móvel, de que tem a posse ou a detenção” (art. 168 CP), uma vez que somente se configura peculato se o sujeito ativo do tipo penal for funcionário público e utilizar as atribuições e facilidades que seu cargo lhe proporciona para cometer o crime, conforme artigo do Código Penal, *in verbis*:

Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Quanto ao artigo supracitado que define o peculato, cabe aqui transcrever o entendimento de NUCCI (2007) com relação ao sujeito deste crime: “o sujeito ativo

somente pode ser o funcionário público. O sujeito passivo é o Estado, secundariamente, a entidade de direito público e o particular prejudicado”, ou seja, o crime de peculato é contra a Administração Pública e não contra o patrimônio. Sendo de suma importância lembrar que tanto o crime de dano, quanto o de peculato, geram da mesma forma um grande impacto na sociedade visto o resultado de seus atos.

2.4 Processo civil no âmbito de crimes contra o patrimônio público

Processo, que vem do latim *procedere*, é um termo que indica ir à frente, sendo um conjunto sequencial e particular de ações com objetivo comum validando o Poder do Estado. Conforme Fredie Didier Jr (2013), o processo é um método de exercício da jurisdição, com o objetivo principal de eliminar conflitos, garantir direitos e fazer justiça por meio de aplicação de leis ao caso concreto.

A Constituição Federal em seu artigo 5º prevê uma série de garantias fundamentais para os brasileiros. Segundo Silva (2005) o devido processo legal previsto no inciso LIV, combinado com o direito de acesso a justiça previsto no inciso XXXV, e o contraditório e ampla defesa com previsão no inciso LV, fecham um ciclo de garantias processuais garantindo ao processo as formas instrumentais adequadas de modo a fazer com que a prestação jurisdicional dê a cada um o que é seu. O art 5º inciso LIV da Carta Magna de 1988 prevê que ninguém será privado de liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. A esse dispositivo constitucional é dado o nome de devido processo legal o qual é uma garantia contra o abuso de poder, seja ele qual for, mas em especial em relação ao abuso do Poder Judiciário.

Conforme Brasileiro (2017) o direito de acesso a justiça, por sua vez, constitui não só o direito de pleitear perante o Estado uma solução a lide mas o direito a um processo justo, efetivo e com duração razoável. Já o contraditório e a ampla defesa considerado um direito das partes e dever do juiz pois o texto constitucional em seu art. 5º inciso LV prevê que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes. O Código de Processo Civil de 2015 também prevê esse mecanismo em seus artigos 7º quando assegura as partes paridade de tratamento em relação ao exercício dos direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação das sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório, em seu artigo 9º exigindo que a parte seja ouvida antes da decisão do juiz e em seu artigo 10º afirmando que mesmo que seja decisão de ofício há a necessidade de ouvir a parte.

Para o ingresso de uma ação além dos princípios processuais, é necessário o preenchimento de alguns requisitos mínimos para validação do pedido formulado pelo interessado, a esses requisitos é dado o nome de condições da ação, sendo essas o interesse de agir, a legitimidade e a possibilidade jurídica. Segundo Soares (2016) existem três requisitos necessários para que o juiz possa analisar o mérito da ação proposta e

prolatar a sentença sendo eles: interesse processual, ou seja, o interesse do solicitante em relação ao resultado da ação, legitimidade das partes, considerando que são legítimas para agir em juízo e possibilidade jurídica do pedido formulado, considerando que se não for possível a causa de pedir não poderá haver resolução do mérito.

Quando as condições da ação estão completas e os princípios processuais respeitados pode-se ingressar com a ação a qual passará por algumas fases as quais segundo o Código de Processo Civil de 2015 serão: postulatória, instrutória, decisória, recursal e executória ou de cumprimento da sentença. Vale a observação de que o processo pode ser extinto sem resolução de mérito (quando algo não está de acordo com a norma processual) ou com resolução de mérito quando tramita por todas as fases e o juiz determina qual das partes está correta. Conforme apresenta Júnior (2015) a primeira fase denominada postulatória é onde o autor apresenta o seu pedido, na petição inicial o requerente apresenta os fatos e fundamentos jurídicos que embasam o seu pedido e formula o mesmo. Após o protocolo da petição inicial acontece a citação do réu, ato de extrema importância pois é nesse momento em que o réu toma conhecimento do processo e é chamado para apresentar sua defesa, pois sem ter conhecimento da ação não seria possível defender-se. O novo Código de Processo Civil de 2015 prevê, obrigatoriamente, a realização de uma audiência de conciliação, caso a audiência não apresente êxito, o réu deve apresentar contestação a qual encerrará a fase postulatória.

Ainda segundo o autor apresentado a fase seguinte, então, denominada introdutória, é na qual os fatos apresentados são objetos de prova. Os documentos apresentados são anexados na petição inicial e contestação (conforme a parte), podendo ainda ser produzidas provas testemunhais ou periciais. No caso de não haver discordância das partes em relação aos fatos o juiz pode julgar antecipadamente o mérito proferindo a sentença. Caso não seja necessário o julgamento antecipado do mérito o processo passará a fase decisória, nessa fase o juiz resolve o mérito após a observância do contraditório e da ampla defesa e da realização de provas, essa parte do processo também é chamada de cognição exauriente, pois, toda a possibilidade de discussão pelas partes e a formação de provas foi exaurida.

Após tomada a decisão pelo juiz, inicia-se a fase recursal onde a parte prejudicada pode interpor recurso ao segundo grau de jurisdição, onde, normalmente, são apreciados por mais de um juiz, após a decisão em segunda instância, ainda nessa fase, é possível mais um recurso para as Cortes de Sobreposição, para então, após esgotarem-se os recursos, o processo passar a trânsito em julgado, impossibilitando a interposição de recursos. Após o trânsito em julgado o processo entra em sua última fase, a execução, onde há a alteração da realidade, podendo ainda existir a execução provisória da sentença ou a antecipação de tutela em casos específicos e necessários.

3 | METODOLOGIA

A presente pesquisa apresenta aspecto bibliográfico, justificando-se por ser um estudo de caso de um processo de dano contra o patrimônio público, analisando os procedimentos adotados no caso concreto, comparando principalmente com legislações, regulamentos, doutrinas e artigos científicos. Trata-se, portanto, de uma pesquisa eminentemente descritiva, com abordagem qualitativa sobre a problemática.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Destarte o elencado no referencial teórico, no que diz respeito à matéria de dano ao patrimônio público, com enfoque em dano ao erário, deparamo-nos com um caso concreto em nosso município, constante no processo nº 004/1.10.0006574-0, tendo como autor o Ministério Público – Promotoria de Justiça Cível de Bagé, contra, IPL, na época Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Bagé, FSL que exercia função de Diretor-Geral do Legislativo Municipal, e ABR, esposa do Presidente da Casa Legislativa, sendo os réus acusados por atos de improbidade administrativa, desvio de recursos, uso de bem e serviços de servidor público, para fins particulares.

No tocante, apurou-se que os requeridos IPL e FSL, valendo-se da ocupação dos cargos supramencionados, dirigiram-se até o Estado do Paraná com veículo oficial (placas IPG 8460), conduzido por motorista do quadro do Legislativo Municipal, sob pretexto de participarem do XII Congresso Brasileiro dos Municípios, evento realizado nos dias 18 a 22 de novembro de 2008.

Ocorre que os referidos chegaram a Curitiba em 18 de novembro de 2008, sendo que no dia 21 de novembro, por volta das 07 horas da manhã, quando ainda ocorria o evento, utilizaram-se do veículo oficial e do motorista para se deslocarem até Foz do Iguaçu/PR, local onde não havia nenhum compromisso oficial, ou seja, nenhum compromisso com objetivo principal de atendimento ao interesse público.

Não obstante, os réus ultrapassaram a fronteira e ingressaram em território paraguaio em Ciudad Del Este, muito conhecida por seu comércio atrair inúmeros turistas, de onde retornaram no dia 22 de novembro de 2008 e chegando à cidade de Bagé por volta das 09 horas da manhã no dia 23 de novembro do mesmo ano. Portanto, havendo prejuízo ao erário no valor de R\$ 4.295,30 (quatro mil, duzentos e noventa e cinco reais e trinta centavos) – R\$ 2.204,50 + R\$ 2.209,80 (fls. 60 a 69 do processo em epígrafe). Dessa forma, está evidenciada a utilização de veículo oficial, conduzido por servidor público e abastecido com combustível pago com verbas públicas, além da apropriação dos valores referentes às diárias para fim de participação no Congresso dos Municípios, em que a presença não fora regular.

De outra banda, conforme os princípios basilares da Administração Pública, inseridos no Art. 37º, *caput*, da Constituição Federal, como legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência, ao se dirigirem à outra cidade, deixaram de cumprir o real compromisso firmado entre servidor público (agente apto para satisfazer as necessidades coletivas a ele destinadas pelo Estado) e Administração, servindo-se de interesses próprios, pois tal deslocamento não era previsto, nem fora solicitado em requerimento protocolado na Assessoria Legislativa (fls. 60, 65 e 69), pois se tratava de viagem para o Congresso que aconteceria em Curitiba, sendo a participação aprovada com parecer favorável da Mesa Diretora da Casa (fls. 72), visto que se tratava de assuntos de utilidade pública.

Ora, conforme Termo de Declarações (fls. 91 e 92), não fora dito ao motorista designado para conduzir o veículo oficial, o motivo do deslocamento, esclarecendo em seu testemunho, que utilizou um aparelho de GPS de propriedade do Presidente do Legislativo, que havia levado para não se perderem no caminho, deixando claro que a real intenção era descumprir com o compromisso firmado com a Administração Pública e se dirigir a território estrangeiro. Violando os princípios supracitados, notadamente o da legalidade, impessoalidade e moralidade, infringindo os deveres de honestidade e lealdade às instituições.

De outra banda, no que tange à Lei Federal nº 8.429/92, trata-se de atos de improbidade administrativa, sendo estes caracterizados por dano ao erário, enriquecimento ilícito e violação dos princípios já tecidos em tela. Define-se enriquecimento ilícito como o ato de auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades públicas, amparado pela referida Lei, vejamos:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas 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;

(...)

IV - **utilizar**, em obra ou **serviço particular, veículos**, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; (grifo nosso).

Ora, na época dos fatos narrados neste artigo, o então Presidente e seu Diretor-Geral do Legislativo, valeram-se de seus cargos públicos para obterem diárias com a justificativa de participarem de um Congresso, bem como, usufruíram de veículo oficial (bem público), motorista da Câmara e combustível, garantindo, assim, vantagem econômica e ferindo ao erário. Da mesma maneira que, não vinga o argumento utilizado em sua contestação (fls.135 a 144), no sentido que da não aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, pois conforme jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul “*os agentes políticos submetem-se a diferentes regimes, conforme condutas imputadas sejam crimes de responsabilidade, crimes comuns, atos administrativos ou civil*”, e por conseguinte, “*estão sujeitos às sanções da Lei nº 8.429/92 os agentes políticos que tenham praticado atos de improbidade administrativa no exercício da função administrativa*”.

Noutro giro, o Código Civil explicitamente considerou públicos os bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito público interno. O critério empregado pelo Código Civil reside, indubitavelmente, na titularidade. Assim, na prática, para se saber se um bem estatal é público, basta que se recorra às normas do próprio Código Civil que definem as pessoas jurídicas de direito público interno. Por conseguinte, de acordo com o art. 41, são públicos os bens da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, como já mencionado neste trabalho. Portanto, o veículo oficial (placa IGP 8460), obteve desvio de finalidade, inclusive quanto à sua função social, que é de prestar serviços para o órgão a qual é destinado, com a finalidade de atingir o interesse da comunidade.

Quanto ao sobrestamento de postulado (fls. 123, 139 e 165), no qual houve pedido de rejeição da ação por inadequação da via eleita, pelo motivo de já estarem respondendo um processo criminal por crime de peculato. Destarte uma breve ressalva, as ações de improbidade administrativa correm em esfera cível, já os crimes contra a administração pública pertencem à esfera criminal. Dito isto, conforme defesa do Ministério Público, não há de se falar em sobrestamento da demanda até o julgamento da ação penal instaurada em virtude dos mesmos fatos, pois, como sabido, coexistem as responsabilidades cível e criminal, nada obstando a apuração simultânea dos fatos em ambas esferas.

No que diz respeito ao crime de peculato, este é definido pelo Código Penal em seu Art. 312, como apropriação por parte de um funcionário, de um bem móvel, imóvel, dinheiro ou qualquer outro valor, sendo público ou privado de que tenha a posse em razão do cargo, que o desvia em proveito próprio ou alheio. Como já declarado e especificado, o Código Penal se aplica diretamente as diárias utilizadas para fins de interesse próprio, tal como, o propósito do veículo (bem móvel).

Com relação ao processo podemos observar que o devido processo legal foi respeitado visto que todas as partes participaram do mesmo, as condições da ação foram contempladas pois o autor (Ministério Público) possui legitimidade e causa de pedir. Na fase postulatória o Ministério Público apresentou os fatos e o pedido, após, o juiz intimou as partes as quais apresentaram defesa, vale salientar que o caso trata-se de um litisconsórcio

no pólo passivo, outra observação importante é que não houve audiência de conciliação pois o processo ocorreu antes no novo Código de Processo Civil e esta condição não era obrigatória. Logo, na fase introdutória foram chamadas testemunhas como o motorista que participou da viagem e a parte FSL, além do mais foram apresentadas contestações e as provas, sejam elas documentos, fotografias e extratos bancários. Então, o juiz decidiu pela condenação de todos os réus iniciando-se assim a fase recursal, nesse sentido os réus não recorreram passando o processo para a fase executória, na qual o processo encontra-se atualmente. Foi definido então o bloqueio dos bens dos réus e dos valores contidos em suas contas bancárias sendo que IPL foi condenado ao pagamento de R\$ 7.760,16 referente as diárias e R\$ 2.306,82 solidariamente com FSL.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da pesquisa foi possível identificar o bem público danificado e indicar a sua utilização e finalidade, considerando esse bem o erário podemos observar a prática do crime de peculato. Foi discutida, também, a função social da propriedade pública e sua importância para o desenvolvimento da sociedade, foram analisados e identificados alguns crimes contra a Administração Pública tipificados no Código Penal, identificados também no caso concreto e verificadas as eventuais consequências jurídico-penais. Com relação ao Direito Processual, foram analisadas a observância do respeito aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, além das fases processuais, considerando que não houve incidência de nulidade e, conforme a visão dos integrantes da equipe de análise, o resultado da sentença foi positivo em relação ao solicitado, aos fatos e as provas apresentadas.

Para tanto, a pesquisa é concluída considerando a importância da preservação e respeito aos bens públicos, que podem ser ponderado como uma via de mão dupla, onde, de um lado os bens são utilizados por todos e necessários ao bom andamento da sociedade, e por outro lado, quando danificados ou surrupiados geram um custo o qual é repassado a toda sociedade na forma de tributos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código Civil. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. Código Penal. **Decreto-Lei 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1940.

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

BRAZILEIRO, Jhoane Ferreira Fernandes. **O direito fundamental ao acesso a Justiça**. Brasília: Conteúdo Jurídico, 2017.

CAMARGO, Orson. “**Sociedade**”. São Paulo: Brasil Escola, Brasil, 2018.

CASSEPP, Alexandre Azambuja. **Características peculiares aos bens públicos**. Brasília: Conteúdo Jurídico, 2013.

COLHADO, Junyor Gomes. **Conceito de Crime no Direito Penal Brasileiro**. São Paulo: Jus Brasil, 2016.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento. 15. ed. Salvador: Jus Podivm, 2013. p. 25.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. edição. São Paulo, Atlas. 2011. p. 612

FRANCO, Alberto Silva. **Código Penal sua interpretação jurisprudencial**. 5. edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. (v. 2)

HERNANDEZ., Erika Fernanda Tangerino; PIEROBON, Flávio. A titularidade dos bens públicos e a possibilidade de sua utilização pelo particular. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 2008.

HOSTILIO, Caio. **O homem em Sociedade**. São Paulo: Portal Educação, 2013.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito Penal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1980.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERREIRA, Tcharley Guedes. **Afetação e desafetação de bens públicos**. São Paulo: Veredictum, 2014.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, Luiz Alberto. **Direito Criminal**: parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato. **Manual de direito penal** : parte geral. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2006. (v. 2)

MOURA, Rodolfo. **O Processo de Execução Civil**. São Paulo: Jus Brasil. 2016.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2011.

PIMENTEL, Manoel Pedro. **O Crime e a Pena na Atualidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SIDOU, Luciana. **Bens Públicos e suas Especificidades**. São Paulo: Jus Brasil. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Alan Jones de Oliveira. Os Requisitos Mínimos para que uma Ação Proposta Possa Ser Considerada Válida. São Paulo, **Revista Jus Brasil**, 2016.

SPITZCOVSKY, Celso. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Método. 2009.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p.41

CAPÍTULO 7

A UTILIZAÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO FERRAMENTA PARA O APERFEIÇOAMENTO DO REGIME DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRO

Data de aceite: 01/10/2020

Data da submissão 26/06/2020

Jacqueline do Socorro Neri Rodrigues Lobão

CESUPA. IPOG.
Belém/PA

<http://lattes.cnpq.br/2397403957878208>

Fernando Peixoto Fernandes de Oliveira

UNAMA. FGV/RIO. CESUPA.
Belém/PA.

<http://lattes.cnpq.br/5048926166892813>

RESUMO: O presente trabalho objetivou discutir a possibilidade de aplicação de conhecimentos inerentes ao movimento teórico da Análise Econômica do Direito ao Direito Administrativo Brasileiro, no que tange ao estudo das contratações públicas. A relevância do estudo se dá em razão da latente necessidade de que a Administração pública realizasse seus contratos observando os princípios da eficiência e economicidade. O trabalho se deu com base em pesquisa bibliográfica e mediante a adoção do método hipotético-dedutivo. Os resultados obtidos permitem afirmar que a Análise Econômica do Direito apresenta uma nova perspectiva a respeito das contratações públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Análise Econômica do Direito, Contratos administrativos, Processo licitatório, Eficiência.

THE USE OF LAW AND ECONOMICS AS A TOOL TO IMPROVE THE BRAZILIAN PUBLIC CONTRACTING SCHEME

ABSTRACT: This paper aims to discuss the possibility of applying knowledge inherent to the theoretical movement of Law and Economics to Brazilian Administrative Law, regarding the study of public procurement. The relevance of the study is due to the latent need for the public administration to perform its contracts observing the principles of efficiency and economy. The work was based on bibliographic research and on the adoption of the hypothetical-deductive method. The results allow us to state that the Economic Analysis of Law presents a new perspective regarding public contracts.

KEYWORDS: Law and Economics, Public contracts, Bidding procedure, Efficiency.

1 | INTRODUÇÃO

A Administração pública, em todas as suas esferas, desempenha atividades diversas e complexas. O poder público não é capaz de realizar e suprir sozinho todas as necessidades para a manutenção de sua estrutura e para atender os interesses públicos. Neste sentido, a contratação de terceiros particulares é inevitável, seja para o simples fornecimento de material de escritório, ou para a realização de uma obra orçada em milhões de reais.

No Brasil, o texto constitucional, em seu art. 37, XXI, impõe à Administração Pública a obrigatoriedade da adoção do procedimento

licitatório como requisito para contratação de obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração pública. A regra geral é que toda contratação seja precedida de certame licitatório, estando às exceções dispostas na Lei nº 8.666/93.

O número de contratos realizados pela Administração é significativo, e segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o mercado de compras governamentais no Brasil corresponde a aproximadamente 13% do seu produto interno bruto (PIB) (FNDE, 2017). Porém o que torna essa estatística alarmante é o desperdício orçamentário embutido em cada contrato, em decorrência de falhas no processo licitatório que refletem em contratos ineficientes.

Em realidade, atual cenário das contratações realizadas pela Administração Pública brasileira, como publicamente vem sendo noticiado pela mídia, indica que o excesso de formalismo não é suficiente para impedir que o processo licitatório seja tomado de vícios e que os contratos administrativos se tornem ineficientes e dispendiosos.

Apesar de já estarem sendo discutidas reformas legislativas referente ao regimento geral das contratações públicas, para que se obtenham padrões satisfatórios de eficiência e economicidade é necessária uma mudança mais ampla de perspectiva.

Com essa finalidade o presente trabalho objetiva analisar as contratações públicas sob a ótica da corrente denominada de Análise Econômica do Direito (AED) ou *Law and Economics*, que pode ser apresentada como “um complexo de estudos cuja interdisciplinaridade manifesta-se pela busca em aplicar as ferramentas teóricas da Economia ao pensamento jurídico” (DIAS, 2018, p. 158).

Em síntese, o movimento teórico conhecido como AED prega a utilização de ferramentas teóricas e empíricas interdisciplinares, com ênfase àquelas próprias da economia, com o objetivo de solucionar problemas jurídicos e aperfeiçoar a aplicação da norma, segundo o critério da maximização da riqueza social.

AAED, enquanto Teoria do Direito, está em fase de expansão na academia brasileira, assumindo papel de destaque, ante à natureza pragmática da teoria, que preza pela análise da norma sob um viés consequencialista, não exclusivamente pautado por conhecimentos internos à ciência do Direito.

Interessa, para fins do presente trabalho, especialmente a aplicação da AED ao Direito Administrativo brasileiro, no que tange ao regime das contratações públicas. Apresenta-se o principal questionamento como o seguinte: A Análise Econômica do Direito engloba conhecimentos capazes de contribuir para o aperfeiçoamento do processo licitatório e dos contratos públicos no Brasil?

Parte-se, portanto, da hipótese de que: Sim, a Análise Econômica do Direito engloba conhecimentos capazes de contribuir para o aperfeiçoamento do processo licitatório e dos contratos públicos.

O objetivo do presente trabalho, desta forma, consiste em discutir a possibilidade de aplicação de conhecimentos inerentes ao movimento teórico da Análise Econômica

do Direito ao Direito Administrativo Brasileiro, no que tange ao estudo das contratações públicas.

Para tanto, o presente trabalho foi dividido em 5 (cinco) seções, sendo 1 (uma) seção destinada à introdução, 4 (quatro) Seções destinadas ao desenvolvimento do tema e 1 (uma) seção destinada às considerações finais.

A primeira seção de desenvolvimento, objetiva caracterizar o princípio da eficiência como elemento interlocutor entre as teorias atualmente existentes a cerca das contratações públicas e a teoria da AED.

A segunda seção de desenvolvimento, se dedicou em traçar um panorama a respeito da teoria da *public choice* como ferramenta de análise do comportamento dos agentes públicos no momento da contratação pelo Poder Público.

A terceira seção de desenvolvimento, objetivou-se tratar da questão da assimetria de informações e sua relação com o princípio da isonomia entre os licitantes.

A quarta seção de desenvolvimento, foi dedicada à discussão da questão da majoração desnecessária dos custos de transação na contratação com a administração pública, decorrente dos vícios do modelo de contratação pela administração pública adotado pelo Direito Administrativo brasileiro.

No que tange à metodologia, utilizou-se o método hipotético-dedutivo de Popper, conforme descrito por Lakatos e Marconi (2003, p. 95-99), para, com base em conhecimentos prévios, identificar um problema de pesquisa, formular uma hipótese para, provisoriamente, solucioná-lo e, posteriormente, colocar tal hipótese a teste mediante a utilização do raciocínio dedutivo.

Ao final, concluiu-se pela refutação da hipótese formulada a título de resposta preliminar ao problema de pesquisa mediante a utilização do raciocínio dedutivo, uma vez que verificado que tal decisão não atenderia a duas das quatro premissas identificadas como pertencentes a tal teoria.

2 | A EFICIÊNCIA COMO ELEMENTO VIABILIZADOR DA LEITURA DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

No Brasil a eficiência aplicada à Administração Pública foi consagrada como princípio constitucional e inclusa no rol do art. 37 da Constituição Federal de forma retardatária por meio da EC nº 19/1988. Tal adição tardia veio em resposta ao descontentamento social ante à deficiência na prestação dos serviços públicos.

Este princípio possui a produtividade e a economicidade como componentes centrais de seu núcleo, sempre visando à diminuição de desperdício de dinheiro público, ele prevê que os serviços devem ser executados com presteza, perfeição e rendimento funcional (CARVALHO FILHO, 2018).

Segundo o pensamento jurídico majoritário, o princípio da eficiência aplicado a Administração Pública pode ser compreendido sob duas perspectivas, conforme explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro(2011, p. 84):

Considerando o modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar à Administração Pública, também com os mesmos objetivos de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

A eficiência no âmbito administrativo deve estar presente desde a estrutura organizacional até a atuação específica de cada agente, o que compatibiliza a análise do Direito Administrativo sob as lentes da AED, já que para esta corrente teórica a eficiência é ponto fulcral de análise.

Tal centralidade da eficiência nos estudos da AED decorre do fato de que a Ciência Econômica tem como um dos seus postulados o de que “os desejos são ilimitados, mas os recursos disponíveis são limitados, o que motiva a buscar a melhor alocação de bens para que a maior quantidade possível de demandas seja satisfeita” (JAKIBI; RIBEIRO, 2014, p. 38).

A relevância da eficiência e a busca pela sua maximização são incontroversas dentro da AED. Entretanto, controverso, entre os teóricos da AED, é a aceção teórica do conceito de eficiência, tendo como principais exemplos os modelos de Pareto, de Kaldor-Hicks e da eficiência alocativa de Posner.

Segundo modelo de eficiência de Pareto a alocação eficiente de recursos se dá quando pelo menos uma pessoa é beneficiada, sem que nenhuma seja prejudicada. O Ótimo de Pareto ocorre quando se atinge o grau máximo de eficiência, não podendo ser realizado mais nenhum ajuste distributivo para benefício de um indivíduo sem que se prejudique outro. Geraldo Leite (2018, p.28) explica que o Ótimo de Pareto ocorre quando “após uma sucessão de melhorias, acabará por se atingir, inevitavelmente, uma situação em que já não é possível melhorar a situação de mais ninguém sem prejudicar outrem”.

O modelo Kaldor-Hicks surgiu com a finalidade de sanar algumas críticas que foram apresentadas ao critério de Pareto, principalmente no que tange a dificuldade de se estabelecer relações de troca sem que exista qualquer prejuízo para nenhum dos indivíduos. Neste sentido, o segundo modelo apresentado parte de uma concepção utilitarista em que as normas devem ser elaboradas para proporcionar o máximo de bem estar ao maior número de pessoas possível (JAKIBI; RIBEIRO, 2014).

A eficiência segundo o modelo Kaldor-Hicks ocorre quando a alocação realizada permite que o indivíduo beneficiado possa compensar aquele que sofreu prejuízos, essa compensação não precisa necessariamente ocorrer, porém é imprescindível que ela seja viável (LEITE, 2018).

Outro padrão possível de eficiência é a chamada eficiência alocativa, defendida

por Richard Posner, segundo a qual a eficiência é obtida quando os recursos de uma dada sociedade estejam distribuídos entre aqueles membros da sociedade que mais os valorizam (LEITE, 2018).

O princípio da eficiência alocativa, enquanto no âmbito das relações econômicas está ligado a ideia de criação ou disponibilização de utilidades (bens e serviços) e maximização dos resultados (redução de custos, potencialização dos lucros etc), sob a perspectiva jurídica, sobretudo nas ações do Estado, deve ser vista sob a perspectiva de criação ou disponibilização de utilidades sociais e maximização dos resultados esperados (*vide* bem-estar social). Deve ser fomentada sob ambas as perspectivas, igualmente importantes e necessárias ao desenvolvimento social, individual e coletivamente. (FREITAS; VITA, 2017, p. 27)

No âmbito das contratações públicas a eficiência engloba três aspectos: preços, qualidade e celeridade (NIEBUHR, 2006). O preço relaciona-se a procura pela proposta de menor valor. A celeridade diz respeito ao menor espaço de tempo entre a publicação do ato convocatório e o fim da execução do contrato. Já a qualidade possui um viés subjetivo e refere-se à boa condição dos produtos ou excelência no desempenho do serviço.

Neste sentido, ao contrário do que muitas vezes é defendido, a eficiência de um certame não está vinculada apenas a contratação do menor preço, já que a observação exclusiva do valor pode ocasionar no decorrer do contrato prejuízos em razão da falta de qualidade ou da demora na entrega do objeto pactuado.

A maximização da eficiência nas contratações públicas resultaria em otimização do orçamento, diminuição do desperdício de dinheiro e até mesmo redução dos custos de transação dos certames, porém ainda é necessário transpor o grande desafio de fazer com que o princípio da eficiência deixe de ser compreendido em caráter subsidiário, como um mero direcionamento.

Ocorre que o Direito Administrativo no Brasil foi estruturado sob um forte viés legalista que reflete na sua aplicação até os dias atuais. O princípio da legalidade administrativa é um dos pilares do Estado de Direito e determina que o administrador público somente poderá fazer o que a lei permitir, diferenciando-se da legalidade no âmbito privado, em que o indivíduo poderá fazer tudo o que a lei não proibir.

No contexto das licitações a vinculação rígida a norma tornou o processo excessivamente burocratizado, engessado e dispendioso em razão de um constante *tradeoff* entre legalidade e eficiência. Ocorre que a realização de contratações públicas que observem ambos os princípios corresponde a um dever da Administração, não devendo existir custo de oportunidade entre eles, posto que a escolha de um em detrimento do outro impedirá que a licitação atinja os fins desejados.

31 A PUBLIC CHOICE E A CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Após a ampliação do movimento da AED surgiram diversas escolas de pensamentos, dentre elas, uma dedicada ao estudo do funcionamento do mercado político, denominada de *public choice* (escolha pública).

O interesse pela matéria foi despertado no início da década de 60 com os estudos desenvolvidos por Downs, Buchanan e Tullock e Olson. Porém, a princípio somente os cientistas políticos se voltaram para o tema, que só foi contar com o auxílio dos juristas em 1980 (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015).

A *public choice* tem como objeto de análise o Estado e o comportamento dos indivíduos em relação a este, partindo do pressuposto de que tanto na vida pessoal quanto na pública os agentes econômicos irão agir racionalmente com a finalidade de maximizar seus próprios interesses.

A teoria abrange a ordem política sob uma perspectiva cética, demonstrando suas diversas falhas, como a burocratização, a assimetria informacional que os eleitores possuem em desvantagem aos políticos, a influência dos grupos de interesse por meio do *rent-seeking* e ausência do fantasioso altruísmo dos agentes públicos.

Este último aspecto possui papel de destaque e pode ser considerado como ponto de partida central da teoria, que defende não ser racional pressupor uma dicotomia do indivíduo, que no âmbito pessoal agiria voltado para seu próprio benefício, porém ao ingressar na vida pública se afastaria de seus interesses para dedicar-se exclusivamente os propósitos sociais.

Esse conceito de agente público em abstrato satisfaz o que se espera da Administração pública, porém deixa de lado a percepção de que este sujeito é um ser humano e, que nesta condição não consegue se despir de todas as suas motivações e interesses da vida pessoal para que possa atuar na vida pública.

Pessoas são pessoas, sujeitas às mesmas motivações tanto na (assim chamada) vida pública como em suas vidas privadas. Esse ponto de vista econômico da motivação humana contrasta com a visão equivocada da ciência política, que descreve o comportamento humano de maneira muito diferente. Muitos cientistas políticos e sociólogos consideram que as pessoas se comportam de forma generosa na vida pública e egoísta na vida (comercial) privada. A análise da escolha pública mostrou que essa distinção é falaciosa e tem provocado graves erros no estudo e na conduta da vida pública no governo. (TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005, p. 141)

Diante do pressuposto de que os agentes políticos irão sempre agir com finalidade de alcançar seus próprios interesses, passa-se a questionar quais as reais intenções motivadoras das condutas desses indivíduos na vida pública.

É imperioso ressaltar que nem sempre as ações dos agentes terão como finalidade direta o seu benefício próprio. Em muitos casos a motivação egoística poderá vir transvertida

de finalidade pública, como ocorre quando “o político escolhe as políticas públicas tendo em mente que o consumidor, que ao mesmo tempo é eleitor, o recompensará com seu voto na próxima eleição.” (TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005, p. 18).

Mesmo que a política pública eleita seja necessária e proporcione melhorias sociais, se a motivação do agente for a permanência política, não há como afastar a intenção de favorecimento pessoal. A análise da motivação do sujeito pode parecer dispensável quando há convergência entre o seu interesse pessoal e o benefício coletivo, porém o julgamento observando apenas o resultado final, sem que sejam questionados os meios, afasta a possibilidade de se perceber os reais interesses que conduzem a vida política daquele agente.

Neste sentido, a relevância de uma leitura política a partir da *public choice* se dá com a finalidade de melhor compreender os processos de elaboração legislativa, de tomada de decisões políticas e as razões das inúmeras falhas do Estado.

No que tange as contratações públicas, o fato de que os atores políticos são maximizadores de algum auto-interesse, como votos, lucro ou utilidades (ROSE-ACKERMAN, 2004) pode ser facilmente verificado, já que a aquisição de bens e serviços por parte do poder público, cada vez mais, se tornou um dos principais instrumentos de corrupção no Brasil.

São inúmeros casos em que licitações fictícias, dirigidas, fraudulentas, notas fiscais frias e criação de empresas fantasmas são utilizadas com fins de desvio de verba pública e troca de favorecimentos. Situações como essas tornam nítida a utilização de cargos públicos como instrumento de obtenção de vantagens pessoais, afastando completamente a falácia de que todo agente político agiria objetivando privilegiar o interesse social.

Além de ser utilizada como meio de aquisição de renda ilícita, as contratações realizadas pelo poder público também são fraudadas com o objetivo privilegiar empresas privadas que participam do certame. As licitações dirigidas são o mecanismo utilizado para que o contrato seja celebrado com o licitante previamente escolhido.

Devido ao valor relativamente baixo das licitações que se realizam nas Prefeituras de porte pequeno, a modalidade mais comum de licitação é a carta-convite. O administrador mal intencionado dirige essas licitações a fornecedores “amigos”, por meio da especificação de condições impeditivas da livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não têm condições de atender (TREVISAN, 2004, p.41).

A prévia determinação de quem será o contratado e a escolha de empresas que estejam dispostas a compactuar com o esquema de corrupção possibilita que o dinheiro público seja canalizado de forma mais segura e discreta para os envolvidos.

O direcionamento das licitações também é utilizado como forma de adimplir dívidas adquiridas em campanhas eleitorais, onde o dinheiro investido pelo empresário no candidato, posteriormente deve ser devolvido sob forma de contratos com a Administração.

Essa relação entre empresas e agentes políticos normalmente engloba contratos de maiores vultos e pode ser vista nos escândalos de corrupção que envolveram grandes empreiteiras.

Os problemas apontados no processo de contratação pública possuem como origem central o fato de que os agentes econômicos buscam maximizar seus interesses próprios em detrimento dos interesses coletivos. A ótica pessimista defendida pela teoria da escolha pública é fundamental para seja afastada a presunção de que apenas o fato do indivíduo estar investido em um cargo público será suficiente para que este passe a agir objetivando privilegiar o interesse coletivo.

Para que obtenha o desempenho esperado desses agentes é imprescindível que sejam aplicados incentivos com essa finalidade. A ação corrupta, por exemplo, corresponde a uma análise de custo benefício realizada pelo sujeito, que em razão de fatores como precária fiscalização e ínfima possibilidade de sanção, opta pelo lucro proveniente da conduta delitiva.

No processo de elaboração legislativa a perspectiva proposta pela *public choice* é fundamental para prevenir a apresentação de projetos de leis que reflitam interesses pessoais do agente político, que via de regra, tem como objetivo final a sua perpetuação no poder. Também deve ser observada a influência dos grupos de interesse, que atuam na política com a finalidade de que o Estado, por meio de regulação, lhes proporcione favorecimentos.

No âmbito das contratações públicas a leitura do processo legislativo sob a ótica da teoria da escolha pública merece destaque em razão da tramitação do Projeto de Lei n.º 6.814/2017, que pretende revogar as leis n.º 8.666/93 e n.º 10.520/02, e dispositivos da lei n.º 12.462/11, criando uma nova lei geral de licitações.

As diversas críticas direcionadas ao atual sistema de contratações públicas e a sua reiterada utilização para fins corruptos impulsionou a realização dessa reforma legislativa. Contudo se não forem observadas as perversidades expostas pela *public choice* a nova lei nascerá eivada dos mesmos defeitos e vícios da legislação em vigor. Rose-Ackerman defende essa necessidade ao expor que:

Estudos da *public choice* sugerem que o realismo consiste no reconhecimento da reeleição como um objetivo central dos membros do Congresso e que cidadãos têm pouca informação sobre a ação dos legisladores. Portanto, sem limitações, legisladores tem poucos incentivos para revelar transações que não seriam evidentes para observadores não especializados. Representantes querem receber créditos por ações politicamente benéficas- enfatizando os aspectos positivos das leis aprovadas e menosprezando os negativos (ROSE-ACKERMAN, 2004, p. 250).

Neste sentido, para que a nova lei corresponda as necessidades e expectativas sociais é necessário que se adote um controle sob o Congresso Nacional com a finalidade de que interesses políticos ocultos venham à tona.

Durante a elaboração da reforma também é fundamental a compreensão de que nem todos os problemas relacionados as contratações públicas estão vinculados a falhas durante o certame. A forma como o agente político conduz o processo possui igual responsabilidade no seu êxito ou em sua ineficiência.

Diante do exposto, a perspectiva apresentada pela teoria da escolha pública deve ser utilizada para guiar as reformas legislativas apresentadas, com fulcro de aperfeiçoar o procedimento visando os interesses sociais, mas também é indispensável sua utilização para melhor compreender as motivações dos agentes políticos e possibilitar que sejam empregados sobre eles incentivos com a finalidade de que a sua atuação seja direcionada em favor da sociedade.

4 | ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES: SELEÇÃO ADVERSA E MORAL HAZARD

O art. 37, XXI da Constituição assegura a igualdade de condições para todos os licitantes, determinando que apenas poderão ser utilizados como critérios no processo licitatório as qualificações técnica e econômica que sejam indispensáveis ao cumprimento das obrigações.

A lei nº 8.666/93 em seu art. 27 determina, de forma mais precisa, os documentos comprobatórios que devem ser apresentados pelos concorrentes para demonstrar as qualificações expostas pelo texto constitucional, sendo eles: habilitação jurídica; qualificação técnica; qualificação econômico-financeira; regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

A apresentação dos critérios para que se contrate com a Administração Pública torna perceptível o nobre objetivo do legislador em privilegiar a isonomia e a impessoalidade, proporcionando com que mais empresas pudessem participar do certame. Porém esses critérios, assim como, a documentação apresentada na fase de habilitação, se mostram insuficientes para atestar a capacidade das empresas em prover ou executar o objeto avençado de forma satisfatória.

A supremacia da Administração pública e as suas prerrogativas contratuais deveriam lhe garantir posição de superioridade ao contratar com os particulares, porém ocorre um desequilíbrio em razão do déficit de informações que a Administração possui em relação aos licitantes. Essa assimetria é proveniente da exigência legal em juntar na fase de habilitação apenas documentos de caráter estritamente burocrático, como declarações e certidões.

Informações a respeito da estabilidade da empresa no mercado, condições econômicas de arcar com a proposta no decorrer do contrato ou até mesmo sobre a qualidade do trabalho desenvolvido pelo licitante são desconhecidas pela Administração pública. Essa posição de inferioridade na assimetria de informações resulta em inúmeros prejuízos orçamentários e sociais, em decorrência de contratos descumpridos ou mal executados, obras paralisadas, má qualidade no fornecimento de insumos, na prestação

de serviços, ou falta de comprometimento da empresa com qualidade e eficiência.

No processo licitatório a assimetria de informações pode ocorrer em dois momentos, antes da celebração do contrato ou depois, se ocorrer no primeiro momento será chamada de seleção adversa, se ocorrer em momento posterior será denominada de *moral hazard*.

Ocorre a seleção adversa quando a empresa vence a licitação com base na superioridade informacional que ela obtinha em relação à Administração pública. Isto porque o licitante tem conhecimento de como funciona todo o processo de contratação, possui as informações do edital a respeito do objeto e dos critérios utilizados para a escolha da proposta vencedora e na maior parte dos casos, ainda tem acesso a minuta do contrato que está anexa ao edital. Diante do exposto torna fácil a percepção de que o licitante pode apresentar uma proposta potencialmente vencedora que se molde ao que solicita aquele edital sem que tenha a real intenção ou condição de cumpri-la.

Em decorrência da seleção adversa não é raro o licitante assinar o contrato sabendo que não terá condições de arcar com a sua proposta. Quando se trata de realização de obras, mais especificamente, é comum a interrupção sob a alegação de desequilíbrio econômico-financeiro em razão da suposta existência de um caso fortuito ou força maior (NÓBREGA, 2018).

Apesar de todo o sistema de contratações públicas sofrer com os males da seleção adversa, ela fica mais nítida quando se trata dos pregões. Essa modalidade licitatória pode ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, empregando como critério exclusivamente o menor preço.

Durante a sessão pública presencial ou virtual em que é realizado o pregão é verificada a proposta com o menor valor, para que possam participar da fase de lances pelo menos três licitantes que oferecerem propostas com valores até 10% superiores ao mínimo. O pregoeiro irá convocar o licitante que ofereceu a maior proposta para oferecer o seu lance, procedendo o mesmo de forma decrescente com os demais licitantes até que nenhum tenha lances a oferecer (JACOBY, 2005).

A estreita relação entre os pregões e a seleção adversa se dá pelo fato da Administração pública estabelecer um procedimento que tem como único critério a disputa pelo menor preço, contudo, em muitos casos, não apresenta um edital que contenha especificações claras a respeito do objeto do contrato, o que possibilita que o licitante vencedor ofereça um produto com qualidade inferior ao que era esperado pela Administração.

A vantagem informacional ocorre em razão do licitante comparecer ao pregão tendo conhecimento de que para vencer o certame basta apresentar o menor preço. Porém não é raro que a redução do valor venha acompanhada da diminuição da qualidade visando a manutenção da margem de lucro e, a aquisição que a princípio estava sendo vista como vantajosa acaba acarretando em prejuízos.

Falhas que ocorrem ainda na fase interna da licitação, no momento de delimitação do objeto do contrato ou na redação dos editais, acabam comprometendo a eficiência de uma modalidade licitatória que havia sido criada com finalidade de privilegiar a celeridade e a economicidade.

A assimetria de informações *ex post* ocorre por meio do *moral hazard*, também chamado de risco moral, que se dá quando o agente econômico muda o seu comportamento após ter o seu bem protegido. Neste sentido, o exemplo mais disseminado diz respeito aos seguros de veículos, onde o agente após adquirir o seguro, passa a adotar condutas que elevam o risco de acontecer algum sinistro.

No que tange as contratações públicas o *moral hazard* ocorre sempre em momento posterior à assinatura do contrato. O licitante obtém informações privilegiadas e com isso o seu comportamento moral é comprometido, fazendo com que ele adote condutas como: diminuição da qualidade de insumos utilizados, prestação de serviços ineficientes, atraso na entrega de obras ou mercadorias, utilização de técnica diversa da estabelecida em contrato e demais situações prejudiciais ao interesse público.

A precariedade na fiscalização é um dos principais incentivos ao *moral hazard*. O agente se afasta cada vez mais do que havia se comprometido em realizar conforme verifica a ausência de fiscalização. (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015). Neste exemplo, a informação privilegiada do licitante é ter conhecimento da pouca frequência de fiscalizações. Ressalta-se, portanto, a importância dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo, já que o aumento do risco moral do contratante é proporcional a diminuição das fiscalizações.

5 | OS ELEVADOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Todo processo licitatório, desde as modalidades mais simples até as mais complexas, demanda o dispêndio verba para que o procedimento se concretize. Esses gastos ocorrem desde a fase interna com a identificação do objeto a ser licitado, a análise e aprovação da aquisição, realização de pesquisas de mercado em relação a valores e quantidades, determinação da modalidade, elaboração do edital e do contrato; até a fase externa com a abertura das propostas, habilitação dos interessados, classificação e julgamento das propostas, adjudicação, homologação e publicação do resultado.

Ocorre que todos esses gastos já são previamente previstos pela Administração e fazem parte do orçamento destinado ao certame. Porém existem despesas que não são previstas nos orçamentos, em razão de serem intrínsecas ao procedimento, como por exemplo, energia elétrica, material de escritório, treinamento de servidores, publicação em diários oficiais e demais custos operacionais.

Esses gastos inerentes a realização do negócio para a Ciência Econômica são denominados de custo de transação, que pode ser conceituado como:

São todos os encargos que impedem que uma troca (no sentido econômico) aparentemente desejável, seja feita. Incluem as despesas de organização, de pesquisa de negociação, de fiscalização, incerteza de precauções contra o potencial oportunismo da outra parte contratante, que aparece sob a forma de desperdício, risco moral, baluarte. (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 672)

Conforme exposto existem diversos custos de transação que são negligenciados pela Administração, o que reflete em um planejamento de contratações públicas mal estruturado e não condizente com os gastos realmente realizados. Portanto, pode-se dizer que a desconsideração dos custos de transação tem como resultado direto o desperdício de dinheiro público.

Dentre esses custos que não são observados, além dos casos em que os custos estão intrínsecos no processo, existem também algumas situações que fazem com que os licitantes incluam no preço das suas propostas valores referentes ao risco de contratar com a Administração. A inclusão desses custos somados aos valores que seriam originalmente apresentados pelos licitantes faz com que a Administração tenha o ônus de celebrar contratos muito mais caros do que seria necessário. Neste sentido, Marçal Justen Filho (2014, p.73) esclarece que:

Um elevado nível de incerteza quanto ao critério de escolha da proposta de contratação, quanto à extensão das obrigações que serão assumidas pelo sujeito, quanto ao cumprimento pelo poder público e suas obrigações afastam os potenciais interessados em contratar. De todo modo, existe uma relação entre a incerteza e a insegurança e os preços ofertados pelos particulares.

Dois fatores podem ser apontados como os principais riscos que são precificados pelos licitantes no momento em que estes decidem oferecer uma proposta à Administração. O primeiro deles são as cláusulas exorbitantes, que figuram nos contratos administrativos com a finalidade de ressaltar a supremacia da Administração em face ao particular. Contudo esses privilégios contratuais acabam servindo como incentivo para que o licitante, visando garantir seu lucro, inclua no valor da proposta o risco de que uma dessas cláusulas venha a ocorrer.

Dentre as cláusulas exorbitantes que podem estar previstas nos contratos administrativos merecem destaque como as principais exacerbadoras de risco as que preveem a rescisão unilateral do contrato por parte da Administração e a inoponibilidade da exceção de contrato não cumprido.

No que tange a primeira cláusula é imperioso destacar que as possibilidades de rescisão unilateral estão previstas no art. 78 da lei nº 8.666/93 e excluídos os motivos de menor importância, podem ser considerados dois motivos principais, o primeiro relativo ao cumprimento do contrato pelo particular e o segundo consistente no interesse da própria Administração (CARVALHO FILHO, 2018). Como o primeiro motivo possui previsões expressas em lei, não é proveniente dele o aumento do risco, mas sim da possibilidade de rescisão fundamentada em “razões de interesse público”, que consiste em um conceito

indeterminado justificado apenas por razões administrativas.

Por sua vez, a inoponibilidade da exceção de contrato não cumprido prevê que o particular não poderá deixar de cumprir com a sua obrigação contratual, mesmo que a Administração se encontre inadimplente perante ele. O contratado somente poderá arguir o descumprimento contratual após 90 (noventa) dias de inadimplência, ou seja, a empresa que se sujeita a contratar com o poder público poderá ter que arcar com a execução do contrato por até três meses sem receber qualquer contraprestação.

Diante da possibilidade de ocorrência destas situações, o licitante precifica o risco e o embute em sua proposta com a finalidade de garantir que mesmo em situações desfavoráveis a ele o contrato celebrado com a Administração não lhe traga prejuízos.

O outro fator de aumento dos custos de transação proveniente do risco de contratar com o poder público ocorre em razão do crescente número de demandas judiciais que visam discutir alterações e rescisões contratuais. No caso do inadimplemento superior a 90 (noventa) dias, por exemplo, o contratado possui a faculdade de requerer judicialmente o valor das parcelas vencidas, assim como poderá optar pela suspensão do cumprimento da obrigação ou pela indenização por prejuízos causados pela rescisão (CARVALHO FILHO, 2018).

Entretanto a morosidade do judiciário, os altos custos dispendidos durante o processo judicial e os desgastes provenientes do litígio fazem com que os licitantes, ao considerar a ocorrência dessa hipótese, também incluam este risco no valor da sua proposta. Contudo o Projeto de Lei n° 6.814/2017, que trata a respeito da nova lei geral de licitações, contém a possibilidade de que os contratos administrativos prevejam meios alternativos de soluções de conflitos, como a arbitragem, mediação, conciliação e o comitê de resolução de disputas. Essa disposição possibilita a redução do número de demandas judicializadas, o que conseqüentemente terá como reflexo a redução dos custos de transação.

Quando os valores referentes a esses custos de transação citados não são repassados à Administração no preço das propostas, esse acúmulo, ainda na fase de licitação, poderá culminar com o alívio desses custos posteriormente, na fase do contrato, por meio de má execução ou até mesmo do descumprimento contratual.

Corroborando o que já foi exposto, Marcos Nóbrega (2018, p.406) atribui a três fatores os relevantes custos de transação nas contratações realizadas pela Administração “(a) a racionalidade limitada; (b) complexidade e incerteza; (c) oportunismo e especificidade dos ativos”.

Em decorrência da complexidade do cenário das contratações é difícil prever todas as decisões e atitudes que serão tomadas pelos licitantes. Ao mesmo tempo em que esses sujeitos tem como finalidade vencer o certame, eles não podem deixar de observar os riscos implícitos ao processo e garantir sua margem de lucro ao final.

O oportunismo nasce da busca pela maximização de vantagens dentro desse panorama de incertezas. Os sujeitos utilizam vantagens informacionais para alcançar seus

auto interesses, mesmo que em muitos casos tenham conhecimento de que não terão condições de arcar com a execução do contrato. Para a Administração esse oportunismo tem como consequência o aumento dos custos de transação em razão de paralisações em obras, atraso na entrega do objeto contratado, fornecimento de insumos com qualidade inferior ao especificado, e até mesmo rescisão contratual.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente estudo, foi possível concluir que o princípio da eficiência, aplicável à administração pública brasileira por expressa disposição constitucional, é meio intermediador, apto a justificar a aplicação dos conhecimentos inerentes ao movimento teórico da AED ao Direito Administrativo brasileiro.

Constatou-se que, no tocante às contratações públicas, as considerações extraídas da AED, podem servir como marco teórico para compatibilizar, no plano concreto, os princípios da legalidade e da eficiência, constantes do texto constitucional brasileiro.

Em sequência, verificou-se que o estudo da *Public Choice*, da maneira concebida pelos adeptos da AED, é capaz de auxiliar na compreensão dos comportamentos protagonizados pelos agentes públicos, quando da contratação em nome da Administração Pública brasileira.

Tal concepção teórica, de maneira prospectiva, é capaz de informa a produção legislativa de modo que se concebam leis, em sentido formal, que coíbam as más-práticas administrativas, entendidas como consequências deletérias advindas do modelo de contratação pública vigente.

Em sentido semelhante, percebeu-se que a AED é capaz de fornecer ferramental teórico para avaliar, do ponto de vista pragmático, a isonomia entre os licitantes, em especial no que se refere a igualdade de informações disponíveis a eles, possibilitando avaliar meios de combater desigualdades indesejadas.

Por fim, contemplou-se a possibilidade de utilização da AED como meio de aferir a majoração dos custos de transação para contratação com a administração pública, como consequência deletéria do regramento legislativo dado à matéria.

Tais conclusões, em síntese, permitiram testar a hipótese formulada no início de estudo, de modo a confirma-la, uma vez que se entendeu que, de fato, Análise Econômica do Direito engloba conhecimentos capazes de contribuir para o aperfeiçoamento do processo licitatório e dos contratos públicos no Brasil.

Neste sentido, reputa-se integralmente atingido o objetivo geral do presente trabalho, bem como os objetivos específicos, correlatos a cada seção de desenvolvimento apresentada.

Por fim, há de se destacar que o presente estudo não tem o condão de esgotar o tema, mas sim de possibilitar que novos estudos sejam desenvolvidos a partir do presente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/acoes/compras-governamentais/sobre-compras-governamentais>> Acesso em: 22.12.2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DIAS, Jean Carlos. **Teorias contemporâneas do direito e da justiça**. Salvador: JusPodivm, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FREITAS, Matheus Silva de; VITA, Jonathan Barros. **A eficiência alocativa do tabelionato de protesto à luz da análise econômica do direito**. *Economic Analysis Of Law Review*, Brasília, v. 8, n. 2, p.22-47, dez. 2017.

JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JAKIBI, Karin Bergit; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **Análise econômica do direito e da regulação do mercado de capitais**. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, Geraldo Neves. **A eficiência como fundamento da decisão judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. 4. Ed. Curitiba: Zênite, 2006.

NOBREGA, Marcos. **Análise Econômica do Direito Administrativo**. In: TIMM, Luciano Benetti. *Direito e economia no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2018.

_____. **Novos Marcos Teóricos em Licitação no Brasil: Olhar para além do sistema jurídico**. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 30, abril/maio/junho de 2012. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=617>>. Acesso em: 29.06.2018.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Análise econômica progressiva do direito e o novo Direito Administrativo**, trad. Mariana Mota Prado. In: MATTOS, Paulo. *Regulação Econômica e Democracia-O debate Norte-Americano*. São Paulo: Editora 32, 2004.

TREVISAN, ANTONINHO MARMO. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil – Cartilha da AMARRIBO**. Ribeirão Bonito-SP: Ateliê Editora, 2004.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto liberal, 2005.

ANÁLISE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA LEI DO PLANEJAMENTO FAMILIAR: ESTABELECENDO LIMITES PARA A ATUAÇÃO ESTATAL

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 07/07/2020

Beatriz Alves Macena Lima

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Natal/RN
<http://lattes.cnpq.br/4551069799180765>

Nathália Leite de Medeiros

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Natal/RN
<http://lattes.cnpq.br/1046860083366627>

RESUMO: O presente artigo analisa a (in) constitucionalidade da Lei nº 9.263/96 sob a ótica da teoria constitucional alemã em direitos fundamentais. Para tanto, debruça-se sobre as técnicas jurídico-metodológicas de proporcionalidade utilizadas pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão e busca perquirir a observância destas no artigo 10, I e §5º da Lei de Planejamento Familiar, em busca de aferir sua legitimidade e conformação constitucional. Verifica que, embora os dispositivos em análise atendam aos requisitos de licitude do propósito almejado e do meio utilizado, bem como da adequação do meio, falha na observância da necessidade do meio empregado pela autoridade estatal, o que demonstra sua inconstitucionalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Planejamento Familiar, Proporcionalidade, Tribunal Constitucional Federal Alemão.

LEGAL-CONSTITUCIONAL ANALYSIS OF THE FAMILY PLANNING LAW: ESTABLISHING LIMITS FOR STATE ACTIVITY

ABSTRACT: This article analyzes the (in) constitutionality of Law No. 9,263 / 96 from the perspective of the German constitutional theory on fundamental rights. Therefore, it looks at the legal-methodological techniques of proportionality used by the German Federal Constitutional Court and seeks to investigate their observance in Article 10, I and §5 of the Family Planning Law, in order to assess its legitimacy and constitutional conformity. It verifies that, although the devices under analysis meet the legality requirements of the desired purpose and the medium used, as well as the adequacy of the medium, it fails to comply with the need for the medium employed by the state authority, which demonstrates its unconstitutionality.

KEYWORDS: Family Planning Law, Proportionality, German Federal Constitutional Court.

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a suposta (in)constitucionalidade da Lei nº 9.263/96, popularmente conhecida como Lei do Planejamento Familiar, cujo tema tramita atualmente no Supremo Tribunal Federal, por meio das ADIs 5097 e 5911. A referida Lei foi aprovada no Congresso Nacional pela maioria absoluta de seus membros, após a derrubada

de vetos do Presidente da República a alguns de seus dispositivos.

Os debates perpassam a constitucionalidade ou não dos artigos 10, inciso I e 10, §5º do diploma legal, que trazem, respectivamente, limitações de idade mínima e quantidade de filhos para a esterilização e ainda dispõem acerca da obrigatoriedade do consentimento dos cônjuges para a autorização da prática. Dentre os requisitos para a permissão da esterilização voluntária, estão: idade superior a vinte e cinco anos ou ter, no mínimo, dois filhos vivos, além do exposto consentimento de ambos os cônjuges, na vivência da sociedade conjugal.

Nas ADIs em comento, os impetrantes argumentam a grave afronta aos direitos fundamentais por meio da Lei, que condiciona um exercício que deveria ser de livre vontade e consciência da mulher a exigências conservadoras.

Na falta de uma tutela específica do assunto por norma constitucional, vem à pauta o direito fundamental à liberdade, garantido pelo art. 5º, *caput* da Constituição Federal em seu conteúdo autônomo, que abrange aspectos relevantes do desenvolvimento da personalidade humana, bem como em seu conteúdo subsidiário, haja vista ser uma dimensão da vida humana não tutelada especificamente pelos incisos.

Para tanto, é feita uma conceituação teórica das ADIs no âmbito do processo constitucional brasileiro, seguida de uma análise pormenorizada acerca da (in) constitucionalidade dos dispositivos questionados com base na técnica jurídico-dogmática adotada pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão e recepcionada pela jurisprudência internacional em larga medida.

Por fim, a metodologia utilizada envolve a pesquisa documental e teórica com amparo na Constituição Federal, bem como as contribuições da melhor doutrina referente ao assunto.

2 | A POSSIBILIDADE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARA O QUESTIONAMENTO DO ARTIGO 10, I E § 5º DA LEI DE PLANEJAMENTO FAMILIAR

Inicialmente, cumpre pontuar que ambas as ADIS 5097 e 5911, propostas pela Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADep) e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), respectivamente, estão sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, que adotou na primeira delas o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei 9.868/99, permitindo, assim, o julgamento diretamente no mérito da ADI, pelo Plenário do STF, sem a apreciação da liminar pelo relator. A segunda ação, por sua vez, encontra-se pendente de vistas pela Procuradoria Geral da República.

Diante disso, antes da análise do mérito propriamente dito, é necessário perquirir o cabimento da referida ação de controle de constitucionalidade.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é uma espécie de controle concentrado no STF que visa declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos federais ou

estaduais que contrariam a Constituição da República Federal do Brasil de 1988.

Conforme Fernandes (2017, p. 1471), cabe ADI, dentre outras hipóteses, contra as espécies normativas primárias constantes no art. 59 da Constituição Federal, que versa sobre as normas inseridas no âmbito do processo legislativo. Trata-se, aqui, de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Tendo em vista que o objeto questionado é a Lei de Planejamento Familiar, que tem *status* de Lei Ordinária, verifica-se que é admissível o meio empregado. Isto posto, questiona-se a constitucionalidade dos dispositivos em comento frente ao art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, que trata sobre o direito fundamental à liberdade¹.

Para tanto, é necessário o preenchimento do requisito de legitimidade ativa. Neste ponto, conforme dispõe o art. 2º da Lei nº 9.868/99, ao tratar do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, em consonância com o art. 130 da CF/88:

Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

(...)

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Assim, sendo cabível a Ação Direta de Inconstitucionalidade, e sendo esta movida por um legitimado – seja ele especial ou não -, resta preenchido o requisito de admissibilidade, de modo que poderá ser observado o mérito da questão, obedecido o rito disposto em lei. Seria promissora, portanto, se seus pressupostos estivessem presentes e se, em face do mérito, estivesse fundamentada.

Frise-se que, no caso em comento, verificar-se-á que a liberdade de planejamento familiar, isto é, a opção de ter ou não filhos, sem limite quantitativo mínimo, não consta na área de proteção específica de nenhum direito tutelado pelos incisos do art. 5º da CF/88. Todavia, corresponde à liberdade geral de ação embutida no *caput* do referido artigo.

A intervenção praticada pela Lei em comento é intencional, final, direta, imperativa e feita mediante ato jurídico formal, de modo que faz-se necessária a análise da sua (in) constitucionalidade material tendo como base o princípio da proporcionalidade *latu sensu*, bem como a análise de seus subcritérios: a licitude do propósito, a licitude do meio, a adequação do meio e a sua necessidade, aspectos estes que serão analisados adiante.

1. Art. 5º, *caput*: 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 (...).

31 O MÉTODO DE ANÁLISE DE INTERVENÇÕES EM DIREITOS FUNDAMENTAIS ADOTADO PELO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO

Desde 1950, o Tribunal Constitucional Federal Alemão adota o critério da proporcionalidade como método para a justificação de intervenções em direitos fundamentais e para a solução de suas colisões. Conforme apontam Dimoulis e Martins (2014, p. 177), na Alemanha:

(...)“a vinculação dos órgãos dos três poderes, e, principalmente, do legislador aos direitos fundamentais obrigou o Poder Judiciário a encontrar um critério para avaliar intervenções estatais que dificultem ou impeçam o exercício desses direitos, decidindo que tais intervenções somente são admitidas na medida em que respeitem o mandamento da proporcionalidade”.

Assim, a ideia de proporcionalidade está intimamente ligada ao vínculo do legislador aos direitos fundamentais, de modo que a este cabe observá-los e respeitá-los ao exercer sua função legiferante, ao mesmo tempo em que esses direitos representam verdadeiros óbices à atuação Estatal em dissídios coletivos.

Na visão de Dimoulis e Martins (2014, p. 178-179), adotada neste trabalho, a proporcionalidade é mandamento constitucional. Por isso, aproxima-se mais da ideia de regra do que de princípio, na contramão do entendimento de boa parte do Judiciário, que enxerga nela um latente caráter principiológico que permite uma maior adaptabilidade às situações concretas e maleabilidade nos conflitos entre direitos fundamentais, em especial pela possibilidade de empregar técnicas abertas de ponderação.

Assim, a proporcionalidade deve ser vista como uma resposta aos problemas oriundos do vínculo do legislador aos direitos fundamentais, funcionando como verdadeira limitação material à competência constitucional delegada aos órgãos estatais de restringir a área de proteção dos direitos fundamentais.

Para os autores, a tradição jurídica brasileira, tendo se firmado a partir da tentativa de unificar tradições divergentes (*common law* e *civil law*), acabou por formar um conceito de proporcionalidade que carece de unidade. Ao mesmo tempo em que fala-se em proporcionalidade enquanto princípio do Estado de direito ou de direitos fundamentais, ela também é tida como regra de razoabilidade, de modo que a utilidade dessa conceituação revela-se por demais escassa.

A proposta jurídico-dogmática é analisar as intervenções estatais nos direitos fundamentais considerando a proporcionalidade como regra, a partir de uma avaliação da licitude da intervenção e dos fins almejados, além da análise da adequação e da necessidade da intervenção para o alcance de seus objetivos.

As justificativas constitucionais para a aplicação da proporcionalidade com os fins supracitados constam do art. 5º, §§ 1º e 2º da CF/88. Da leitura dos dispositivos, denota-se que do vínculo do legislador aos direitos fundamentais decorre automaticamente o

seu dever de observá-los, atividade que inclui o poder e dever de limitá-los na medida do necessário, tendo em vista a otimização de seu exercício.

Igualmente, significa admitir que direitos fundamentais não expressos na Constituição Federal podem ser identificados nos princípios por ela adotados. Portanto, diante da possibilidade de conflitos, ao juízo de proporcionalidade cabe harmonizar eventuais colisões de bens jurídicos e de direitos fundamentais.

A partir do método constitucional alemão, o exame de proporcionalidade deve ser realizado em quatro passos sucessivos, analisando, a saber, a licitude do propósito perseguido, a licitude do meio utilizado, a adequação deste e sua necessidade. Antes, porém, convém se debruçar sobre a área de proteção que tem guarida constitucional, bem como sobre a intervenção estatal propriamente dita.

3.1 Da área de proteção

O direito fundamental à liberdade disposto art. 5º, *caput* da CF/88 declara serem todos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade, entre outros, do direito à liberdade.

Trata-se do conteúdo autônomo do direito fundamental à liberdade, traduzido de forma genérica na autonomia do indivíduo, a qual se desdobra em autodeterminação, a exemplo da prática do livre-arbítrio em áreas sociais tais quais a construção familiar e a escolha de ter ou não filhos.

No caso da Lei nº 9.263/96, a liberdade de planejamento familiar e a opção autônoma de ter ou não filhos e sem limite quantitativo mínimo da prole não consta na área de proteção específica de nenhum direito tutelado pelos incisos do art. 5º.

Todavia, corresponde à liberdade geral de ação embutida no *caput* do referido artigo, pelo que é lógico concluir pelo enquadramento do respectivo comportamento na área de proteção objetiva e subjetiva do direito fundamental à liberdade do art. 5º, *caput* da CF/88.

3.2 Da intervenção estatal na área de proteção

O artigo 10 da Lei de Planejamento Familiar, em seu inciso I e no §5º, notoriamente intervém na área de proteção supracitada: por ela, só seria permitida a esterilização voluntária de homens e mulheres com capacidade civil plena e maiores de vinte e cinco anos de idade ou, pelo menos, com dois filhos vivos, observado um período mínimo sessenta dias entre a demonstração de vontade e o ato cirúrgico, com acesso a serviços alternativos e, na vigência da sociedade conjugal, a depender do consentimento de ambos os cônjuges.

Tal ato do Estado atende aos requisitos clássicos de uma intervenção: é intencional, final (no sentido de consciência da investida estatal), direta, mediante ato jurídico formal e imperativa, ou seja, outorgada pelo Estado quando necessária, e não uma mera diretriz ou direcionamento.

Ademais, encaixa-se no requisito hodierno de ser uma ação estatal que impossibilita o exercício de um comportamento previsto em direito fundamental. Resta, portanto,

fundamentada a intervenção estatal ao direito fundamental à liberdade previsto no art. 5º, *caput* da CF/88.

3.3 Da justificativa constitucional da intervenção estatal na área de proteção

A justificativa constitucional é feita com base na verificação formal e material de concordância com a Constituição. Por ter uma área de proteção ampla e aparentemente ilimitada, o direito geral de ação pode ser limitado pelo legislador ordinário, na busca pelo equilíbrio de posições e forças na relação jurídica do caso concreto.

A constitucionalidade material é avaliada tendo em base o princípio da proporcionalidade *lato sensu* e a análise de seus subcritérios, quais sejam, a licitude do propósito, a licitude do meio, a adequação do meio e sua necessidade. Reforce-se que a ponderação é meramente fática (pois envolve adequação e necessidade), e não abstrata, devendo ser feita entre os fins e meios juridicamente possíveis.

Em primeiro lugar, ao se falar em licitude do propósito perseguido, pretende-se referir à autorização constitucional para a busca do fim através do meio empregado. O objetivo é saber se o fim tem amparo constitucional, raciocínio igualmente válido para o meio escolhido, pois propósitos ilícitos não podem ser perseguidos, assim como meios ilícitos não podem ser empregados.

No caso dos artigos suscitados nas ADIs que questionam a constitucionalidade da Lei de Planejamento Familiar, o propósito do legislador foi dar uma resposta às demandas sociais, em especial, à saúde pública. Não indo de encontro a norma hierarquicamente superior, resta verificada a licitude do propósito.

Em segundo lugar, para analisar a licitude do meio utilizado, busca-se saber se o meio empregado é reprovado ou não pelo ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional. O mesmo esforço interpretativo dedicado à licitude do propósito deve ser aplicado nesta etapa, na medida em que seria contraditório o Estado perseguir um propósito lícito utilizando-se de meios ilícitos.

No caso em tela, a idoneidade legal do meio utilizado pela Lei também é verificada, pois o estabelecimento das condições de idade mínima, quantidade de filhos e anuência do cônjuge não se choca com nenhuma norma jurídica. Lícito, pois, o meio empregado.

Na terceira etapa do exame de proporcionalidade, referente à adequação do meio utilizado, deve ser feita a relação entre intervenção-meio e propósito-fim, tendo em vista verificar se os meios utilizados são adequados para alcançar ou promover o objetivo perquirido. Conforme aponta Alexy (2001, p. 115):

“Adequado no sentido de que seria o meio que conseguisse promover o fim almejado, não infringindo tanto o outro princípio como outros meios poderiam vir a infringir”.

Supondo que o objetivo do Estado foi oferecer, por meio do sistema público de saúde, o acesso universal à orientação e planejamento familiar, tem-se que a Lei que disciplina tal prática é uma medida que comprovadamente contribui para o fim almejado. Isso porque restringir a esterilização voluntária apresentando condicionantes serve ao propósito de atender às demandas sociais e de saúde pública, principalmente diante da prática generalizada e indiscriminada de esterilização no país e de seu uso como mecanismo eleitoral.

Portanto, é clara a conexão, fundada em hipóteses cientificamente comprovadas, entre o estado de coisas conseguido pela intervenção e aquele no qual o objetivo se realiza.

A última etapa de análise da constitucionalidade material envolve a necessidade do meio. Trata-se de critério decisivo, na medida em que, por meio dele, se realiza o controle mais profundo e exigente. A análise mais rígida justifica-se pelo fato de o exame de adequação tolerar uma gama de meios interventivos desproporcionais. Por isso, faz-se imprescindível verificar se há meios diversos dos quais o Estado possa se valer para atingir os fins perseguidos.

A ideia é a seguinte: dentre todos os meios aptos a atingirem um propósito lícito, o necessário será aquele que menos onerar o direito fundamental em questão, ou seja, o meio será necessário e constitucional se atingir os mesmos propósitos da maneira menos onerosa ao direito fundamental. Assim, na busca por meios alternativos, é importante buscar o que menos agrave o titular do direito e que tenha eficácia semelhante ao utilizado pelo Estado para obter os mesmos resultados. Caso não seja encontrado meio diverso, aquele utilizado pela autoridade estatal é tido como imprescindível.

Na Lei de Planejamento Familiar, menos intenso do que estabelecer limitação de idade do titular, quantidade mínima de filhos e expressa anuência do cônjuge seria atribuir as medidas alternativas de acesso a serviço médico e de regulação da fecundidade, assistência psicológica e aconselhamento, independentemente de restrições de qualquer natureza, sejam elas quantitativas ou qualitativas.

Ainda que se possa argumentar que tais medidas sejam observadas na realidade após a entrada em vigor da Lei, não parece adequado, tampouco necessário, associá-las a restrições na autonomia sexual corporal e reprodutiva em nome de uma suposta esterilização “voluntária”.

Desse modo, não servem ao critério da necessidade a exigência de concordância do cônjuge ou de demonstração de anuência do casal ao Poder Público, por exemplo. Da mesma forma, a exigência de idade superior a vinte e cinco anos ou de no mínimo dois filhos vivos agrava sobremaneira o direito fundamental à liberdade. O meio, portanto, revela-se não necessário.

4 | CONCLUSÃO

A Lei nº 9.263/96 buscou disciplinar a orientação e o planejamento familiar estabelecendo exigências para a permissão da esterilização voluntária, requisitos estes suscitados nas ADIs 5097 e 5911 como violadoras do direito fundamental à liberdade.

Com base no método jurídico-dogmático adotado pelo Tribunal Constitucional Alemão e utilizado em larga escala pela jurisprudência internacional, foi possível concluir pela inconstitucionalidade do artigo 10, I e §5º da Lei de Planejamento Familiar, uma vez que, embora presentes os requisitos da licitude do propósito almejado e do meio perseguido e adequação do mecanismo estatal utilizado, não se observa o requisito principal, qual seja, a necessidade do meio.

E, diante da evolução do conceito de família, que se dissociou do escopo reprodutivo, limitar a autonomia privada de tal maneira serve apenas à manutenção de um modelo social rígido e estigmatizante, que retira do casal o direito de estabelecer um plano familiar independente dos contornos estabelecidos pelo Estado e suprime especialmente da mulher a livre disposição sobre seu corpo e liberdade reprodutiva, num verdadeiro desserviço à implementação de políticas públicas realmente efetivas no âmbito do planejamento familiar.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

BRASIL. **Lei nº 9.263, de 12 de janeiro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9263.htm>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5097 – DF**. Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4542708>>. Acesso em: 07 de jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5911 – DF**. Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5368307>>. Acesso em: 07 de jul. 2020.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CAPÍTULO 9

FORMAÇÃO DE GRUPOS DE PRESSÃO NA REPRESENTATIVIDADE DO PROCESSO POLÍTICO: GRUPOS MINORITÁRIOS

Data de aceite: 01/10/2020

Thiago Rodrigues Moreira

Centro Universitário Alves Farias
Universidade Estadual de Goiás (PPG-IELT/
UEG)
Goiânia – Goiás

Roberta Rodrigues Costa

Universidade da Força Aérea
Programa de Pós-Graduação De Ciências
Aeroespaciais (PPGCA).
Rio de Janeiro – Rio de Janeiro

RESUMO: A representatividade tornar-se fundamental na democracia para o estabelecimento de políticas que atendam os grupos sociais organizados. Neste trabalho busca-se desvelar as concepções da formação de grupos minoritários na representatividade do processo político. Reflete-se a formação dos grupos pela aproximação das identidades de grupos minoritários, recorre-se, ainda, aos conceitos de movimento social (NUNES, 2004) e grupos de pressão (BONAVIDES, 2000) para evidenciar o processo político de formação de direitos pretendidos por grupos minoritários. Aproxima-se do método da fenomenológica (PEIXOTO, 2013), por meio da abordagem qualitativa e da pesquisa exploratória (BAUER, 2013), utilizando-se do procedimento da pesquisa bibliográfica (GIL, 2008). Realiza-se uma compreensão sobre a formação política. Conclui-se que os grupos homossexuais se formam em

movimentos sociais para poderem reivindicar seus direitos e necessitam se organizar para um possível uso de práticas de *lobby* para formação da opinião pública.

PALAVRA-CHAVE: Movimentos Social, Grupos de pressão, Processo Político.

FORMATION OF PRESSURE GROUPS IN THE REPRESENTATIVITY OF THE POLITICAL PROCESS: MINORITY GROUPS

ABSTRACT: Representativeness has become fundamental in democracy for the establishment of policies that serve organized social groups. This work seeks to reveal the conceptions of the formation of minority groups in the representativeness of the political process. The formation of groups is reflected by the approximation of the identities of minority groups, the concepts of social movement (NUNES, 2004) and pressure groups (BONAVIDES, 2000) are also used to highlight the political process of formation of intended rights. minority groups. It approaches the phenomenological method (PEIXOTO, 2013), through the qualitative approach and exploratory research (BAUER, 2013), using the bibliographic research procedure (GIL, 2008). There is an understanding of political formation. It is concluded that homosexual groups are formed in social movements in order to claim their rights and need to organize themselves for a possible use of lobbying practices to form public opinion.

KEYWORDS: Social Movements, Pressure Groups, Political Process.

1 | INTRODUÇÃO

Todo sujeito possui em sua esfera individual uma intencionalidade política inata, que caracteriza o ser humano como animal político (ARISTÓTELES, 1997, p.28). O sujeito exterioriza suas intenções e esses atos tornam-se o poder de influência na política de uma sociedade. A intencionalidade interna do sujeito não necessariamente é a mesma que a externada no uso do poder de influência na política, mas é a que representa a pessoa, uma vez que originará as relações sociais, ou seja, quando um sujeito guarda sua intencionalidade torna-se um ser isolado em seu universo, ou seja, pouco se interpreta deste, o que gera um relativo significado político numa conduta omissiva, mas ao agir a pessoa constrói possíveis trajetórias de um determinado povo.

O ato político se constitui por ações humanas que podem ser da própria reflexão do sujeito, como pode ser uma mera repetição de intensão de outros, este implica em se apresentam como reverberação, caracterizada como um fato social (DURKHEIM, 2007, p. 44 - 46) em que as ações humanas são os atos realizados desprovidas das questões interna do sujeito.

Os atos de repetição não são desprezíveis, eles servem para unificar os indivíduos. O sujeito que age sem a reflexão de sua intencionalidade, ainda assim, usa seu poder de influência na política, pois quando se agrupa, este garante a representatividade em formação de grupo.

Os sujeitos podem se identificar uns com os outros e se unir em busca de uma pretensão, sem nem ao menos compreender as intencionalidades do grupo social. Nessa perspectiva, a diversidade dos grupos minoritários tem se movimentado pelas políticas de resistência ao dito padrão de moral e tem modificado o processo político de decisões do Estado em defesa de seus direitos.

Compreende-se assim o processo de representação política do direito de minorias (gêneros). O objetivo do presente trabalho é desvelar o processo político de formação dos direitos humanos na conjectura da diversidade na perspectiva dos grupos minoritários. Utiliza-se como método de pesquisa uma aproximação fenomenológica (PEIXOTO, 2013, p. 11-23) caracterizada por considerar as intencionalidades humanas como fenômenos. Adotando-se, ainda, à abordagem qualitativa, no sentido de compreender a subjetividade do objeto (BAUER, 2013, p.22-23), e por meio da pesquisa exploratória e procedimento bibliográfico, busca-se apresentar o processo político realizado pela diversidade de gênero em formação de movimento social, grupos de pressão e opinião pública.

2 | FORMAÇÃO DE GRUPOS MINORITÁRIO

Destaca-se nessa pesquisa o grupo minoritário sob a perspectiva do gênero, eis os direitos minoritários tem se demonstrado no cenário político brasileiro sob essa visão.

De fato, os estudos de gênero são diversos. Há uma infinidade de classificações sexuais que são imputadas ao ser humano. Como base temos a simples divisão binária-biológica, do sexo masculino e feminino, esta que somente representa a possibilidade humana de classificação, quanto ao órgão sexual e que não se comporta quanto as classificações sociais de gêneros:

Ao dirigir o foco para o caráter “fundamentalmente social”, não há, contudo, a pretensão de negar que o gênero se constitui com ou sobre corpos sexuados, ou seja, não é negada a biologia, mas enfatizada, deliberadamente, a construção social e histórica produzida sobre as características biológicas. (LOURO, 1997, p. 21- 22)

A classificação binária biológica leva ao reducionismo da sexualidade humana. Segundo Reis e Lopes (2016, p. 155), deve ser acrescentada a questão da construção social na sexualidade, o que gera uma série de possibilidades classificatórias de gêneros, ou seja, a diversidade é um valor humano que não pode ser reduzido a uma mera classificação biológica. A sexualidade esta além de duas formas de determinação de um sexo.

Independentemente das classificações de gêneros, as identidades surgem e os sujeitos se associam mediante as suas construções de seus significados. Como o gênero sexual são identidades do sujeito e estas são compreendidas como valor humano, há um processo de construção do seu autoconhecimento de forma dinâmica e mutável (BAUMAN, 2000, p. 9-10), que passam a criar os elos de identidades, ou seja, um sujeito pode atuar por um padrão “A”, mas logo depois pode trocar o padrão para a posição “B”, sem que deixe de ser um ato de sua individualidade, mas sendo um processo de construção dos seus valores como ser.

Segundo Bauman (2000, p.14), o homem pós-moderno tem padrões liquefeitos e esses são poderes que estão no convívio social: “Os poderes que liquefazem passaram do “sistema” para “sociedade”, da “política” para as “políticas da vida”- ou desceram do nível “macro” para o nível “micro” do convívio social. Os poderes não desrespeitam ao indivíduo, mas cunho social formado pela interação de pessoas.

E nesse processo racional e irracional as classificações de gêneros sexuais têm sido usadas como objeto de segregação social, colocando em choque as diversidades em grupos de interesses, seja heterossexual/ homossexual, ou ainda nos subgrupos da heterossexualidade, no que se refere ao homem e mulher, como também nos subgrupos da homossexualidade, em que gays, lésbicas, transexuais, travestir, pansexuais e etc. Dentre as classificações mencionadas, destaca-se que o gênero homossexual tem sofrido repressões pela classificação hétero e como uma forma de defesa de seus direitos, surgiram os grupos com as nomenclaturas LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros) (FERREIRA, 2013, p. 2).

É importante destacar que, não obstante ao grupo homossexual ser reconhecido por suas denominações, foi as teorias feministas que inauguraram o diálogo para

representatividade do sistema político em prol das minorias. O gênero feminino-biológico luta pelos direitos de igualdade (LOURO, 1997, p. 14- 15), porque antes elas não podiam votar, não podia trabalhar, a mulher era coisificada, tudo pelo fator machista dos homens, hoje ainda há discriminação, mas alguns avanços foram construídos, mas precisa-se igualar salários, tratamentos e oportunidades as mulheres.

Nesse sentido, Foucault (1988, p.43) demonstra que a causa do surgimento da repressão sexual em face da mulher se assemelha aos homossexuais, pois o homem hétero é modelo de postura normativa, que cria o discurso hegemônico. Os direitos dos homossexuais se inferiorizam na conjectura da isonomia¹, sob a mesma perspectiva dos direitos feministas. Esse universo homossexual veio tomando força no direito de ser representado pelas lutas feministas, mas tomaram o seu espaço pela luta de seus direitos próprios, devido a formação de grupos em defesa das suas próprias identidades.

Assim, surgiram os primeiros movimentos sociais homossexuais no Brasil, que se denominavam como GLT (Gays, lésbicas e transexuais) e nesses se buscavam a quebra das hierarquias sociais caracterizadas pela segregação dos gêneros sexuais:

O nascimento do movimento homossexual no Brasil é situado em 1978, com a criação do Grupo Somos, em São Paulo (MacRae, 1985). O grupo seguia uma estratégia política de fortalecimento da identidade homossexual e valorização positiva das categorias “bicha” e lésbica, associadas a uma política fortemente antiautoritária, crítica do Estado e da hierarquização de papéis entre casais do mesmo sexo (MacRae, 1985; Fry, 1982). Já a década de 1980 foi marcada por uma rearticulação desse movimento, que buscou caminhos de cooperação com o Estado na luta contra a Aids e abandonou a crítica ao autoritarismo, sem deixar de atribuir valor positivo à categoria de homossexual (Facchini, 2004) (FRANÇA, 2006, p. 104).

Uma pauta ainda pequena para dimensão de direito, mas que atualmente as reivindicações não se resumem apenas nas questões de hierarquias autoritárias, mas em reconhecimento dos direitos do sujeito, quanto a saúde, emprego, consumo, direitos ligados a disposição da cidadania, o que caracteriza o grupo na luta dos movimentos sociais que tem grande importância no processo político do país e para poder colocar essa pauta no processo político decisório do Estado, os homossexuais se unem se formando em movimento social.

1. Não se utiliza nesse trabalho o termo “igualdade” entre homens e mulheres, porque este se remete a uma igualdade estanque, ou seja, em que não há uma regência que diferencie as diferenças. A isonomia como princípio norteador de direito depende de um critério diferenciador e de um fim a ser alcançado. Segundo Ávila, [...] duas pessoas podem ser compreendidas como iguais ou diferentes segundo o critério da capacidade econômica: devem ser vistas como diferentes para pagar impostos, se uma delas tiver maior capacidade contributiva; são tratadas igualmente para votar e para a obtenção de licença-maternidade, porque a capacidade econômica é neutra relativamente à concretização dessas finalidades. (ÁVILA, 2011, p. 162 - 163).

3 I OS MOVIMENTOS SOCIAIS DE MINORIAS

A união de pessoas pelas identidades de gêneros para formação de movimentos social tem com premissa a repressão do padrão hétero-homem em prol de um reconhecimento do direito de cidadania. A defesa político-social dos direitos da mulher e da homossexualidade que movimentou as decisões políticos- sociais tomou força pela organização de uma pauta, o que influenciou verticalmente as decisões institucionais, deixando de ser um mero anseio social para colocar suas pautas reivindicatórias.

Nesse sentido, tornar-se necessário refletir que a organização de pessoas em prol de uma questão identitária pode ser configurada como grupos de interesses, etnias, nação, movimentos sociais, grupos de pressão e tantas outras modalidades que se refletem como uma condição humana de estar em sociedade.

As representações identificam e são os maiores motivadores da formação de relações humanas. Os sujeitos se associam e formam grupos, estes que por si só não caracterizam forças políticas no sentido da ruptura do sistema Estatal. Somente quando há interesse na ruptura no sistema normativo, que esses grupos se tornam movimentos sociais.

O conceito de movimentos sociais ainda não é definido cientificamente de forma plena, isto é, não há um consenso, sendo que a definição gira em torno da pretensão de uma instauração de uma nova ordem social. Segundo Nunes (2014, p. 135), “conceito de movimento social implica uma definição dos adversários e um processo de ação coletiva consecutivo que tenta ter consequências políticas por um determinado período”. Então para um grupo se caracterizar como movimento social é necessário prover uma pauta política de proposta para a sociedade.

Interessante compreender, que os primeiros movimentos sociais surgiram requisitando ordem sociais com base na melhoria da relação de trabalho, devido o período industrial. Atualmente os movimentos sociais possuem outras pretensões que não correspondem estritamente a relação de trabalho (NUNES, 2014, p.136). O fato de mudarem suas construções de reivindicações não descaracterizam o cunho de estarem em um processo de ação coletiva.

Nessa perspectiva, há uma certa dificuldade em analisar os grupos minoritários, pois esses grupos não são institucionalizados ao modelo de pessoas jurídicas (sindicatos), o que gera uma pluralidade de intenções a serem caracterizadas, ou seja, um movimento social de feminista ou de homossexual pode possuir diversas causas em suas intenções políticas determinantes, logo afirmar a existência real de uma reivindicação social que configura como nova ordem social pode ser precipitado, pois o grupo pode não se configurar com uma pauta de reivindicação estanque, mas um processo de atos políticos a serem conquistados.

Não se nega que os grupos homossexuais tenham pretensão de mudanças sociais, que unanimemente possuem interesses de cunho político em ser reconhecido como sujeito de direito para uma nova ordem social. A relatividade do conceito, sobretudo, na disposição da conquista da nova ordem dá indícios de que os grupos minoritários se caracterizam como movimento social.

Nesse sentido, exemplificando o que seria a conquista da nova ordem, cita-se as várias manifestações políticas relacionadas aos aumentos das passagens de ônibus, que ocorreu em meados de 2015, no Brasil, em que o movimento social Passe Livre conseguiu pelas redes sociais mobilizar milhões de pessoas e conseqüentemente a aceitação de muitos brasileiros na causa, ou seja, era pleiteado uma nova ordem social restrita ao direito de ir e vir. Depois de muitas manifestações, as autoridades políticas aderiram ao não aumento das passagens. O objetivo do movimento Passe Livre foi alcançado, atingindo assim o processo político das intenções do movimento social construído.

Pode-se verificar que nesse episódio do movimento Passe Livre, há características dos primeiros movimentos sociais, que foram o movimento dos sindicalistas, em que havia greve para condições melhores de trabalho, mas que quando há o avanço nas tratativas das reivindicações, as paralisações se tornam desnecessária.

Constata-se que quando se trata de um movimento social, a causa pretendida pela luta do grupo ao tornar-se vencida pelo grupo, este perde sua representação social, ou seja, há um abrandamento do movimento por ter alcançado o seu objetivo.

Ainda que haja essa peculiaridade na caracterização de ser um movimento social ou não, vislumbra-se que os grupos minoritários correspondem ao conceito, pois as identidades têm relação com uma luta por direitos, ao reconhecimento de sua cidadania, isto é, o sujeito como ser de direito, à isonomia na relação de trabalho, respeito, creança, família, as vertentes dos direitos humanos.

Nessa luta pela defesa de suas identidades, o movimento social dos grupos minoritários não perde sua função como ocorre em alguns movimentos sociais, o que faz dele ser um grupo ímpar. É movimento social “sem fim”.

4 | DIREITOS MINORITÁRIO COMO GRUPOS DE PRESSÃO

Ser reconhecido como movimento social não torna o ser “associado” um influenciador nas decisões políticas do Estado. Nesse sentido, distinguir a formação de grupos de interesses e grupos de pressão (*Lobby*) se torna importante.

A princípio, os sujeitos se identificam e formam grupos. Estes podem ser por mera função recreativa, como podem ser por luta de direitos para poder colocar os interesses no jogo político de decisões. Nesse último, os interesses podem não serem institucionalizados por faltar força política de reconhecimento, o que faz surgir a possibilidade de se caracterizar como grupos de pressão.

A importância de distinguir os grupos de interesses de grupos de pressão se faz necessário para se verificar a participação efetiva do movimento social na luta de uma nova ordem normativa, isto é, para ser um grupo de pressão, há necessidade de ser um grupo de interesse qualificado pela reivindicação de direitos.

Segundo Kaiser (1956), o conceito de grupo de pressão corrobora com as forças de influência nas decisões políticas do Estado:

[...] são organizações da esfera intermediária entre o indivíduo e o Estado, nas quais um interesse se incorporou e se tornou politicamente relevante. Ou são grupos que procuram fazer com que as decisões dos poderes públicos sejam conformes com os interesses e as ideias de uma determinada categoria social (KAISER, 1956, apud BONAVIDES, 2000, p. 557).

O grupo de pressão procura legitimar seu interesse na sociedade e influenciar as decisões dos Poderes Públicos, seja na esfera do Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Vale quase tudo para poder sobrepor os interesses na decisão política. Esse “vale tudo” são os instrumentos usados para a formar a opinião pública. Os grupos de pressão usam as mídias para suas publicações, financiam partidos políticos, contratam pessoas de influência social, tudo para dispor do seu interesse perante a decisão política por meio da opinião pública, (BONAVIDES, 2000, p. 558).

Essa forma de pressão por utilização de meios de influência em mídias não é considerada uma ilicitude no Brasil, embora pareça um uso imoral de meios para conquista de uma decisão. O poder de influência é um direito de expressão que não se encontra regulamentado no Brasil e nem poderia, assim como, nos Estados Unidos da América (UEA) houve uma tentativa de regulá-la, esta foi questionada e considerada inconstitucional por se tratar de direito de expressão, conforme Bonavides comenta o *Federal Regulation of Lobbying ACT – 1946*: “Todas as tentativas antecedentes de legislar acerca do *lobby* ou de reprimir-los nos tribunais havia esbarrado na Primeira Emenda à Constituição, que garantia a liberdade de palavra e o direito de petição”(2000, p. 568).

A prática de pressão política é livre ao direito de expressão de qualquer indivíduo, pode-se usar todos os meios de exercício de expressão para influenciar a opinião pública e nessa conjectura o movimento minoritário como um grupo de pressão não possuem sua organização voltada para a atividade de formação de opinião pública, é mais voltado para o conceito de um grupo de interesse, no aspecto do movimento social.

Não se nega que a luta pelo direito de minorias tem se organizado e os sujeitos que se encontravam solitários na sociedade tem realizado pressões sobre as decisões do Estado por meio de grupos. Essas formações não têm utilizado veementemente os instrumentos de grupo de pressão, comparando-as com as empresas armamentistas, associações rurais e etc. Ainda assim, não descaracteriza a sua condição de fazer sua influência nas decisões políticas estatais.

A sociedade acaba aderindo aos interesses como reconhecimento de repressões sociais e não como um direito coletivo, formado pela opinião pública, ou seja, o reconhecimento do direito ocorre, mas a sociedade ainda não compreende o direito assistido, pois não faz parte da consciência coletiva.

Quanto o grupo de pressão atua, ele age na consciência coletiva, todos pensam da mesma forma. O que gera uma legitimação da formação da opinião pública. Bonavides separa pontos positivos e pontos negativos sobre essa formação. No que tange aos pontos negativos, o autor esclarece que os grupos de pressão ao formar a opinião pública podem sacrificar o interesse da coletividade:

Antes de mais nada, recai sobre o grupo a acusação de sacrificar sempre o interesse geral. Mas nunca se apresenta com clareza o que seja esse interesse geral, envolvido ordinariamente numa linguagem vaga, obscura, abstrata e não raro pedante e doutrinária, que pouco ou nada significa. (BONAVIDES, 2000, p.571)

No processo político de construção de direitos, o interesse geral deve sobrepor aos interesses individuais, busca-se, assim, uma justiça social como forma de tutela das relações sociais. O direito se torna legítimo em sua sociedade, quando ele se estabelece de forma que atenda os interesses de todos ou pela maioria.

Ao se analisar direitos pleiteados pelo movimento social nos direitos de minorias, pode-se verificar que os interesses são de cunho geral, eis que a pretensão da nova ordem pleiteada pelos grupos desses direitos é de reconhecimento a direitos de igualdade e liberdade sexual, típicos direitos de exercício de cidadania, o que não atingiria os pontos negativos na formação da opinião pública.

Consideremos que o movimento homossexual seja um grupo de pressão. Os pontos negativos anunciados por Bonavides, não se encaixam no aspecto dos direitos pleiteados pelos homossexuais serem ilegítimos, ao contrário, o movimento homossexual luta por reconhecimento de direitos humanos, ou seja, direitos legítimos, estes direitos que tem como conceituação:

Direitos humanos são aqueles considerados essenciais a todas as pessoas, sem quaisquer distinções de sexo, nacionalidade, etnia, cor da pele, faixa etária, meio sócio-econômico, profissão, condição de saúde física e mental, opinião política, religião, nível de instrução e julgamento moral (BONAVIDES, 2003, p. 311).

A nova ordem pleiteada pelos homossexuais quanto ao movimento social é a igualdade de direitos. A pauta de pretensões deles é inerente a qualquer pessoa humana, são deliberados pelos direitos da dignidade, o que caracteriza a premissa da universalidade dos direitos humanos. Todos querem e todos necessitam.

Nessa conjectura, a luta dos movimentos sociais homossexuais contribui para uma perspectiva de cunho cidadã, o que não se encontra sempre nos grupos de pressão que

tem vertente a liberação do uso de armas, em que empresas armamentistas visam os lucros de suas vendas com a liberação de compra e regularização dos seus produtos.

No aspecto positivo, Bonavides (2000, p. 572-574) explicita a importância dos grupos de pressão no processo de decisão do Estado, isto é, este realiza muitas das suas decisões sem a consulta sobre qual seria a opinião pública. Quando há atuação de grupos de pressão, o processo decisório acaba sendo fortemente influenciado pela opinião pública, logo a decisão do Estado se coaduna com a intenção do seu povo. É lógico que mesmo com os trabalhos efetuados pelos grupos de pressão, pode ser que o Estado não decida em favor da opinião pública, o que fere verticalmente a função do Estado. Nesse sentido, o aspecto positivo somente ocorre quando a função em que Estado tem como condição de existência, que é atender os anseios de seu próprio administrado, coaduna-se com a opinião pública.

A opinião pública é um instrumento importante manipulável para o processo político, sem aquela o sistema de reconhecimento de direitos se torna sem sua função primordial do Estado que é atender o seu povo.

5 | OPINIÃO PÚBLICA E PROCESSO POLÍTICO

Na sociedade atual, o processo político de decisão do Estado tem forte influência dos os efeitos da opinião pública. Os congressistas, particulares e empresa usam esse instrumento articulador e condutor de direções políticas para compor uma aceitação dos interesses de massas ou de minorias perante a sociedade. Utilizar a opinião pública para caracterizar decisões de Estado é tão complexa, como compreende-la. Em cada cenário da história, a opinião pública se apresenta como uma forma, seja em forma democrática, seja em atos ditatoriais, em classes sociais, não há um consenso sobre sua apresentação:

Alguns autores afirmam a existência de diferentes tipos de “público”, outros entendem que “publica” é a opinião do povo ou da comunidade, e esta, em extensão, tanto pode abranger uma cidade como uma província, um Estado como um continente.

Na literatura política, é comum deparar-se-nos com a opinião pública apresentada ora como a opinião de uma classe, ora de toda a nação (opinião de todos), ora simplesmente da maioria dominante ou ainda das classes instruídas, em contraste com as massas analfabetas (BONAVIDES, 2000, p. 584).

Em princípio, causa certo desconforto sobre a forma de manifestação do que vem a ser opinião pública, isto decorre do processo de despolitização do instituto pelo conhecimento científico, reduzindo a uma especificidade da democracia, ou seja, o conhecimento científico tem tratado o fenômeno como uma vertente da democracia, sendo que suas especificações são próprias de uma politização:

A “despolitização” da opinião pública no século XX pela psicologia e sociologia abalou a legitimidade que esse princípio conferira a uma específica forma de democracia (a democracia de classe do terceiro estado, a saber, da burguesia), sem lograr, contudo, retirá-lo do centro da Ciência Política, onde seu estudo se faz ainda com a mesma paixão e interesse da época dos publicistas liberais. Agora, no entanto, a conexão política ocorre com a democracia de massas e as formas totalitárias do novo Estado Leviatã (o do século XX) (BONAVIDES, 2000, p. 583).

Esse processo de despolitização conceitual pode ser uma forma de criar uma deslegitimação da opinião pública como instrumento de processo político e legitimar as decisões de um determinado Estado por um processo democrático falacioso, o que se aproxima mais de uma demagogia aristotélica.

Importante é não confundir opinião pública com a democracia, embora ambas tenham íntima relação com as decisões do Estado, a primeira somente é uma influência no processo político, que pode ser acatado ou não como ato institucionalizado, enquanto que a democracia é a própria realização do processo decisório com a participação de todos.

Nesse sentido, é importante esclarecer que os grupos de pressão usam a opinião pública para poderem formar sua força no processo de aceitação da sua causa. Assim como os interesses contrários utilizaram esse mesmo instrumento para formação de opinião, é um cabo de guerra que torna a massa sem racionalidade sobre a verdadeira causa que lhe move, o que Bonavides descreve como “economia de esforço mental”:

[...]A opinião pública, deixando de ser espontânea (ou livre) e racional, para ser artificial e irracional, assinala assim em seu curso histórico duas distintas fases de “politização” intensiva: a do Estado liberal e a do Estado social (democrático-ocidental ou autocrático-oriental, de cunho marxista; num e noutro sempre o Estado da sociedade de massas (BONAVIDES, 2000, p. 598).

A manipulação da massa ocorre pela manipulação da opinião pública, esta que é extremamente sensível as questões sentimentais e emotivas:

A massa se rege por sentimentos, emoções, preconceitos, como a psicologia social já demonstrou exaustivamente. A opinião das massas formando a opinião pública será por consequência irracional. Não se iludia o publicista democrático a esse respeito, cunhando a expressão agora de uso corrente no vocabulário político da propaganda: o “estereótipo”, ou seja, o “clichê”, a “frase feita”, a moda, o “slogan”, a ideia pré-fabricada, que se apodera das massas e elas, numa “economia de esforço mental”, como diz Prélot, aceitam e incorporam ao seu “pensamento”, entrando assim a constituir a chamada opinião pública. (BONAVIDES, 2000, p. 598 e 600)

Há uma manipulação articulada de cada indivíduo na formação da opinião. O sujeito não possui uma reflexão político-social sobre seus próprios interesses. A massa social acaba democratizando o que era uma intenção de poucos pela sua irracionalidade na ação política.

Destaca-se, assim, que as pautas de reivindicações do movimento social para ser vencida em prol do combate ao pré-conceito violador dos direitos de isonomia, deveria ser influenciada pela opinião pública para tomar força na sua institucionalização Estatal

Nesse diapasão, o movimento social de direito de minorias possui poucos atos de *lobby*. Falta um *lobby* de forma substancial para aprovações de leis oriundas do movimento social de minorias. Estes não financiam as mídias para formação da ação coletiva da opinião pública, sendo este um dos caminhos a ser trilhado em busca de uma legitimação de reconhecimento de direitos, como bem é colocado por Bonavides (2000) sobre o uso de propaganda para formar opinião pública:

Com a “opinião de propaganda”, o problema da opinião pública, como excelentemente escreveu Lindsay Roger, deixou de ser o de determinar “o que ela quer”, mas o que ela “deve querer”. Ontem, assinala ele, importava saber o que a opinião pública queria, hoje importa decidir o que ela deve querer (BONAVIDES, 2000, p. 606).

Vislumbra-se que a opinião pública é um instituto social que pode ou deve ser usado pelos movimentos sociais com o intuito de participarem do processo político de um país. O seu uso é legítimo e as práticas de *lobby* são atos de exercício de expressão. Nessa luta política não se quer um vencedor ou perdedor, mas uma mudança com minorias participando das decisões do Estado.

6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a mera formação de grupo não caracteriza que o mesmo tem pretensão de participar de processos políticos. A qualificação de um grupo no processo político ocorre com sua configuração de um movimento social, eis que nessa forma o grupo possui uma nova ordem a ser instaurada.

No âmbito do processo político, verifica-se que o movimento social de direito de minoritário ainda precisa articular sua luta em legitimação de direitos para se tornar um grupo de pressão, ou seja, as práticas de *lobby* que formam o instituto da opinião pública precisam ser mais usadas, pois ela é um grande instrumento para formação da decisão política de Estado.

Assim sendo, espera-se que as forças políticas de minorias possam um dia gerar a opinião pública e esta ser legítima nos interesses da coletividade para que a formação das decisões políticas seja tomada democraticamente.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Maria da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 1997.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BAUER, Martin W; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução Pedrinho A. Guareschi. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BENEVIDES, Maria V. Educação em direitos humanos: de que se trata?. In BARBOSA, Raquel L. L. (Org.). **Formação de Educadores: Desafios e Perspectivas**. São Paulo: UNESP. 2003, p. 309-318.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução Paulo Neves. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Tiago da S. "Nascemos assim!": o movimento LGBT brasileiro e o perigo da estratégia essencialista (1978-2012). **Revista eletrônica história em reflexão**, Dourados, v. 7, n. 13, jan/jun. 2013. Disponível em <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/historiaemreflexao/article/view/2505/1457>>. Acesso em 11 nov. 2017.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: A vontade do saber**. Tradução Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 13. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FRANÇA, Isadora L.

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

LOURO, Guacira L. **Gênero, sexualidade e educação: Uma perspectiva pós-estruturalista**. 6. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

NUNES, Cristina. O conceito de movimento social em debate: dos anos 60 até à atualidade. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, v. 75, p. 131-147, maio 2014, Disponível em <<http://spp.revues.org/1596>>. Acesso em 16 dez. 2017.

PEIXOTO, Adão J. Fenomenologia, razão e educação. In: BARRETO, Maria de Fátima Teixeira; Silva, Carlos Cardoso (Org.). **Fenomenologia escola e conhecimento**. Goiânia: Cãnone Editorial, 2013. p. 11-23.

REIS, Marlene B. de F.; LOPES, Cristiane R. Educação e diversidade: uma relação de alteridade nas práticas escolares. In: SUANNO, Marilza V. R.,; FREITAS, Carla C. de. (Orgs.). **Razão Sensível e Complexidade na Formação de Professores: desafios transdisciplinares**. Anápolis: Editora UEG, 2016. p. 151-165.

CAPÍTULO 10

ATIVIDADE LEGISLATIVA DAS DEPUTADAS FEDERAIS E SUA TAXA DE SUCESSO NA APROVAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS (1987-2017)

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 07/07/2020

Geissa Cristina Franco

Universidade Federal do Paraná, Departamento
de Ciência Política Curitiba–
Paraná
<http://lattes.cnpq.br/4380872441300251>

Mariana Lorencetti

Universidade Federal do Paraná, Departamento
de Ciência Política, Curitiba – Paraná
<http://lattes.cnpq.br/8150377354995796>

Maria Cecília Eduardo

Universidade Federal do Paraná, Departamento
de Ciência Política, Curitiba – Paraná
<http://lattes.cnpq.br/2334970399107469>

RESUMO: Esta pesquisa exploratória tem como objetivo avaliar a produção legislativa das deputadas federais, identificando em que medida os anos de experiência no parlamento (*seniority*) e fazer ou não parte da coalizão de governo se relacionam a maior capacidade de aprovação de proposições legislativas por parte das parlamentares brasileiras. O problema de pesquisa é: Em que medida o número de mandatos das parlamentares e pertencer à coalizão de governo se relacionam ao número de proposições aprovadas pelas deputadas federais? Realizou-se uma coleta de dados das proposições legislativas das deputadas federais entre 1987 a 2017, utilizando o método decisional através de uma análise descritiva

dos dados encontrados. Pudemos observar que as deputadas que fazem parte da coalizão e tem mais mandatos na Câmara possuem maior poder de transformar suas proposições em normas legislativas. Isso nos aponta que é necessário aprofundar as análises de como variáveis endógenas e exógenas ao parlamento podem estar conectadas com o comportamento legislativo das deputadas federais, se relacionado por exemplo com o número de proposições legislativas aprovadas por elas.

PALAVRAS-CHAVE: Comportamento legislativo das mulheres, deputadas federais, *seniority*, coalizão.

LEGISLATIVE ACTIVITY OF FEDERAL DEPUTIES WOMEN AND THEIR SUCCESS RATE IN THEIR APPROVAL LEGISLATIVE BILLS (1987-2017)

ABSTRACT: This exploratory research aims to evaluate the legislative production of female federal deputies, identifying the extent to which the years of experience in parliament (*seniority*) and whether or not they are part of the government coalition are related to greater approval capacity of legislative proposals by Brazilians parliamentarians women. The research problem is to what extent are the number of mandates of parliamentarians and belonging to the government coalition related to the number of proposals approved by federal deputies? A collection of data was carried out on the legislative proposals of the women female federal deputies between 1987 and 2017, using the decision method through a descriptive analysis of the data found. We could observe that the deputies that

are part of the coalition, are from leftist parties and have more mandates in the Chamber have greater power to transform their proposals into legislative norms. This shows us that it is necessary to deepen the analysis of how variables endogenous and exogenous to parliament can be connected with the legislative behavior of federal deputies, if related, for example, to the number of legislative proposals approved by them.

KEYWORDS: Legislative behavior of women, female federal deputies, seniority; coalition.

1 | INTRODUÇÃO

Ao pensar em estudos que apresentam o comportamento legislativo de parlamentares mulheres, há pesquisas que analisam o que as parlamentares produzem enquanto proposições legislativas¹, bem como o que elas conseguem aprovar (SAINT-GERMAN, 1989; TAYLOR-ROBSON, HEATH, 2008; CHODOROW, 1978; THOMAS, 1991). Além disso, para que haja o avanço nas pesquisas sobre comportamento legislativo, outros conjuntos de variáveis devem ser levados em conta, para além da temática das matérias legislativas produzidas por deputadas federais. Isso ocorre, pois não devemos apenas nos ater ao comportamento legislativo em si, mas também ao conjunto de explicações que nos apontam o porquê de certas parlamentares aprovarem mais proposições legislativas do que outras.

Neste sentido, as variáveis independentes da pesquisa são *seniority* (número de mandatos) e pertencer ou não a coalizão de governo. Por isso, o objetivo geral desta pesquisa é observar em que medida essas duas variáveis (*seniority* e pertencer ou não à coalizão) estão conectadas ao número de proposições aprovadas por parlamentares mulheres. A pesquisa é empírica e de natureza descritiva. Os dados foram coletados do site da Câmara Federal. Nessa investigação não há teste de hipótese, justamente por apenas trazermos dados que descrevem de forma quantitativa o comportamento legislativo das parlamentares. Podemos colocar como problema de pesquisa: Em que medida o número de mandatos das parlamentares e pertencer à coalizão de governo se relacionam ao número de proposições aprovadas pelas deputadas federais?

Um dos achados da pesquisa é que a variável *seniority* nos aponta uma maior relação com a taxa de sucesso em aprovar proposições legislativas que o pertencimento à coalizão de governo. Assim como, em um N de 191 parlamentares mulheres, 69 delas conseguiram aprovar uma ou mais proposições legislativas. Isso nos mostra que uma quantidade de parlamentares não consegue aprovar nenhum projeto de lei, sendo que essa seria uma das atividades típicas dos legisladores. Talvez pesquisas futuras podem apontar que as parlamentares mulheres de forma geral têm uma atuação mais voltada ao

1. É possível dividir a representação substantiva em duas perspectivas, enquanto processo ou enquanto resultado. A representação substantiva é vista como um processo quando as mulheres mudam a agenda legislativa, e a representação substantiva é entendida como resultado, no momento em que as legisladoras femininas têm sucesso em passar leis de direito para mulheres ou outras proposições legislativas de forma geral (Susan FRACESCET, Jennifer PISCOPO, 2008).

distributivismo de emendas por exemplo para a reeleição do que uma atuação legislativa mais consolidada.

2 I A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DAS DEPUTADAS FEDERAIS

Na década de 70 foram iniciados os estudos que questionavam o porquê de as mulheres serem sub-representadas na política. Essas pesquisas começaram a observar o *background* e as características daquelas que ocupavam cargos de liderança (TAYLOR-ROBSON e HEATH, 2008). Foi na década de 1990 que os trabalhos sobre produção legislativa feminina tiveram seu apogeu, especialmente os que apresentavam uma análise comparativa entre as assembleias legislativas estadunidenses de diferentes estados (SAINT-GERMAIN, 1989). Esses trabalhos averiguaram (i) qual a agenda das proposições legislativas apresentadas pelas parlamentares, (ii) se essas tinham interesse na agenda sobre direito para as mulheres, e (iii) se há uma diferença na forma como mulheres e homens atuam no legislativo (SAINT-GERMAN, 1989; TAYLOR-ROBSON e HEATH, 2008, CHODOROW, 1978; THOMAS, 1991)

Um dos principais achados desses estudos é que as legisladoras, sejam elas de países industrializados ou não, tendem a produzir proposições legislativas sobre mulheres. Isso quer dizer que elas priorizam mais a agenda voltada ao direito feminino que os próprios homens. Além disso, elas legislam de maneira diferente deles, especialmente no tocante a questões de gênero (TAYLOR-ROBSON e HEATH, 2003; FRANCESCHET e PISCOPO 2008; MIGUEL, 2012; SCHWINDT-BAYER, 2006). A ideia central é que as mulheres são mais discriminadas que os homens, e por isso, irão produzir matérias legislativas mais voltadas sobre gênero, já que entendem a importância do tema. No entanto, grupos menores, com menos de 15%, teriam uma menor probabilidade de produção até mesmo nessa área (SAINT-GERMAIN, 1989).

Ainda sobre a dinâmica legislativa, muitos estudos apontam que há uma marginalização das parlamentares nessas arenas. (CHILDS, 2004; HEATH, SCHWINDT-BAYER e TAYLOR-ROBINSON, 2005). Um debate que questiona a suposta neutralidade com relação a gênero assumida pelas regras organizacionais do processo decisório. No caso argentino, por exemplo, a introdução de cotas de gênero levou a um aumento no número de proposições de projetos de lei por parte das deputadas, porém, essas enfrentam grandes dificuldades na aprovação de seus textos. (FRANCESCHET e PISCOPO, 2008).

Pesquisas realizadas em países com cotas de gênero mostraram que as parlamentares são mantidas fora de importantes posições de lideranças e também dos principais comitês legislativos (HEATH, SCHWINDT-BAYER e TAYLOR-ROBINSON, 2005; REZENDE, 2017). Sendo assim, analisar a atuação legislativa das parlamentares dando ênfase em grande medida ao percentual de cadeiras que elas ocupam e ao tema proposto por elas, não é suficiente para entender a atuação feminina nessa instituição. Um exemplo

disso é o parlamento britânico, onde, mesmo que as mulheres busquem ter êxito na agenda de gênero, há barreiras institucionais que impedem uma atuação mais livre das mesmas (NORRIS, 1996).

Vemos então que, um dos fatores apontados para essa diferença de tratamento e atuação dos/as parlamentares são as normas institucionais. Uma vez que, instituições legislativas frequentemente favorecem mais os/as *incumbents* do que os/as *novatos/as*. Mesmo em legislaturas com alta rotatividade, existe, geralmente, um pequeno grupo de legisladores que possuem uma carreira mais longa (*seniority*) e que domina os cargos de liderança (JONES et al. 2002; SQUIRE 1988). Com isso, as pessoas recém-chegadas são prejudicadas por esse atributo e, muitas vezes, devem esperar vários mandatos para terem sua influência aumentada.

Sabemos que numa comparação entre homens e mulheres, a *seniority* contará muito mais para os primeiros, devido à ocupação exclusivamente masculina, durante muito tempo, desses espaços de poder. Porém, salientamos que nossa proposta é fazer uma comparação entre as deputadas, tentando entender como esse quesito pesa no processo de aprovação de uma lei.

Apresentaremos nos dados se as deputadas federais que fazem parte da coalizão de governo ou não têm alguma conexão com a maior aprovação de matérias legislativas. Neste sentido, é necessário entender que coalizões legislativas podem ser entendidas como um conjunto de legisladores de diferentes partidos que votam junto (CHEIBUB, 2004). Questões como a proximidade ideológica contam na segunda onde de estudos sobre coalizões (De Swaan, 1973). Trazer um recorte de gênero para a análise de deputadas que estão na coalizão pode ser importante para acharmos novas formas de avaliar o comportamento legislativo.

3 | MÉTODOS

É importante salientar que essa pesquisa se encontra dentro da Ciência Política na abordagem do Neoinstitucionalismo da Escolha Racional, visto que avaliamos o papel das instituições para determinados resultados políticos (HALL; TAYLOR, 2003). Essa corrente de pensamento surgiu na década de 70, a partir das análises dos cientistas políticos a respeito do funcionamento do Congresso norte-americano. Procurava-se compreender, dentro dos variados tipos de legisladores que possuem escalas de preferências diferentes, o porquê de haver estabilidade nas decisões políticas. As respostas de boa parte dos cientistas políticos para essa questão se relaciona às instituições, na medida em que elas “resolvem boa parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores” (Idem, p. 203).

Nessa perspectiva, avalia-se como as normas de uma instituição determinam o comportamento e a preferência dos atores políticos, uma vez que:

(...) os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos (conformando-se habitualmente a condições muito precisas, como o princípio da transitividade) e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205).

Pensando nesta pesquisa, compreendemos que as instituições, no caso, Câmara Federal, moldam um tipo de comportamento tanto dos deputados como das deputadas federais, e que as parlamentares agem a conquistar seus próprios objetivos dentro desse espaço de poder.

Os dados foram coletados do site da Câmara Federa. Nele, foi acessada a aba “Atividade Legislativa” e em seguida a opção “Projetos de Lei e outra proposição”. Na página que é aberta, especifica-se o tipo de proposição que se pretende coletar, nesse caso: Projeto de Lei – PL, Projeto de Lei Complementar – PL e Proposta de Emenda a Constituição- PEC, e o nome da deputada federal. Após delimitar a pesquisa, clica-se em pesquisar e como resultado temos todos os projetos produzidos pela parlamentar selecionada. Nessa nova aba é possível gerar um dado bruto dos projetos produzidos pelas deputadas em formato de planilha do Excel, na qual são apresentadas diretamente sem coleta as informações: *(i) proposições (qual o número da proposição); (ii) ementa (do que se trata o projeto); (iii) autor (de quem é autoria do projeto, se é em conjunto é apresentado quem são os outros deputados); (iv) UF (estado da deputada que está apresentando o projeto); (v) partido que parlamentar está ou estava quando produziu a proposição; (vi) data de apresentação do projeto; (vii) situação do projeto (tramitando, aprovado, rejeitado).*

Essas informações foram apresentadas numa planilha de Excel, contendo as proposições de todas as deputadas eleitas, desde 1987 até 2017. Lembrando que alguns projetos são individuais e outros feitos em conjunto com outras parlamentares. O próximo passo foi a construção das novas variáveis por meio da leitura dos textos do processo legislativo. Em especial um artigo chamado “Teoria e Método nos Estudos Sobre o Legislativo Brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994/2005”, de Manoel Santos de 2008. No texto o autor explica as variáveis endógenas e exógenas que podem ser usadas nos estudos do legislativo.

<i>Tipo de variável</i>	<i>Variável coletada</i>	<i>Descrição da variável</i>
Variáveis endógenas	Situação do Projeto	Verificar se a proposição legislativa está em tramitação, foi aprovada ou foi rejeitada
	Número de mandatos ocupados pela deputada, como medida de <i>seniority</i>	“Conjunto de variáveis relativas à carreira do parlamentar especificamente no interior do Legislativo” (SANTOS,2008, p.6).
Variáveis exógenas	Posição da parlamentar, sendo “Governo” ou “Oposição”	“Posição política de um parlamentar em um determinado governo” (SANTOS, 2008, p.5).

Quadro 1: Breve descrição dos aspectos aqui buscados como variáveis

Fonte: as autoras, utilizando classificações conforme presentes no texto de Santos (2008)

Na categoria governo x oposição a classificação das deputadas federais serem do governo ou da oposição é feita a partir da literatura que trata sobre o tema. Utilizamos o Amorim Neto (2000) no artigo “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”, o Inácio e Rezende (2015) em seu artigo denominado “Partidos Legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas” apresentam quais foram os partidos da coalizão do governo Fernando Henrique Cardoso ao Luís Inácio Lula da Silva. O trabalho de Pereira (2017) apresenta a coalizão presente no governo Dilma. Sobre o Governo Temer interpreta-se a coalizão de seu governo a partir do dia 17/05/2016 até final de 2017 como essa classificação de coalizão utilizada pela (FGV-DAPP, 2016). A classificação dos partidos da coalizão e oposição nessa sequência histórica pode ser vista no Quadro 2.

<i>Mandato</i>	<i>Partidos da coalizão</i>	<i>Período de vigência do Gabinete, formato Início/Fim</i>
Sarney, Collor e Franco	PMDB, PFL, PSDB	Jan.1987/Dez. 1994
FHC I 1	PSDB-PFL-PMDB-PTB	Jan.1995/Abr.1996
FHC I 2	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	Abr.1996/Dez.1998
FHC II 1	PSDB-PFL-PMDB-PPB	Jan.1999/Mar.2002
FHC II 2	PMDB-PPB-PSDB	Mar.2002/Dez.2002
LULA I 1	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	Jan.2003/Jan.2004
LULA I 2	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	Jan.2004/Jan.2005
LULA I 3	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	Fev.2005/Mai.2005
LULA I 4	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	Mai.2005/Jul.2005
LULA I 5	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	Jul.2005/Jan.2007
LULA II 1	PT-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB-PDT	Jan.2007/Abr.2007
LULA II 2	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB-PV	Abr.2007/Ago.2009
LULA II 3	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB	Ag.2009-Mar.2010
Dilma I 1	PT-PMDB-PSB-PR-PP-PDT-PCdoB-PRB	2011/2012

Dilma I 2	PT-PMDB-PSD-PR-PP-PDT-PCdoB-PRB.	2013/2014
Dilma II 1	PT-PMDB-PSD-PR-PP-PDT-PCdoB-PRB-PTB-PROS	2015
Dilma II 2	PT-PP-PR-PDT-PCdoB-PTB	Jan.2016 / 16/05/2016
Temer	DEM, PSDB, PPS, PMDB, PSD, PSB, PR, PRB, PV, PTB	17/05/2016 / Dez. 2017

Quadro 2 – Partidos da coalizão de 1987 a 2017

Fonte: As autoras, utilizando a classificação de Amorim Neto (2000), Inácio e Rezende (2015), Pereira (2017) e (FGV-DAPP, 2016).

Considerando que o presente recorte temporal é de mais de três décadas, o agrupamento de legislaturas pode nos fazer perder alguns detalhes ligados aos posicionamentos das parlamentares, o que pode tornar o binarismo “oposição versus governo” insuficiente diante da heterogeneidade ideológica da Câmara. Por fugir da investigação de natureza racional proposta, não será analisado o posicionamento ideológico. A prioridade ao observar o partido da parlamentar é, aqui, determinar uma relação entre o ambiente político e as estratégias envolvidas no avanço de carreiras femininas e aprovação dos projetos e propostas das mulheres da Câmara.

4 | DADOS ENCONTRADOS

O corpus de análise do trabalho corresponde a 4.661 proposições legislativas produzidas pelas deputadas federais, sendo elas: PL, PLP e PEC. É importante salientar que a contagem total são os projetos que as deputadas federais foram autoras, bem como os projetos que elas produziram em parceria com outros deputados e deputadas. Além disso, foram coletadas também as proposições legislativas das deputadas federais que foram suplentes de um deputado ou uma deputada, visto que elas atuaram no legislativo também.

Sobre as PL's, PEC's e PLP's produzidas, é observado que foram produzidos 4.245 PL's, 125 PLP's e 291 PEC's. No que se refere a quantidade de produção legislativa produzida por deputadas eleitas e a quantidade produzida por suplentes vemos que, tirando dessa análise as matérias legislativas em coautoria, temos 4.370 proposições legislativas, dessas 4.109 foram produzidas por deputadas eleitas e 261 por suplentes. 94,03% das proposições legislativas enviadas individualmente por parlamentares mulheres foram produzidas pelas deputadas eleitas. 35 deputadas fazem parte da amostra das deputadas suplentes e há 166 deputadas que fazem parte da amostra de deputadas eleitas, sendo que há deputadas que em determinadas legislaturas foram eleitas e em outras suplentes. Nesse sentido, a análise recai em 201 deputadas que estiveram presentes na Câmara nesses 31 anos.

Boa parte das legisladoras têm pouca capacidade de aprovação de proposições legislativas enviadas, conforme visto no Quadro 3, a seguir. Na amostra de 191 deputadas, apenas 69 deputadas aprovaram alguma proposição legislativa, o que corresponde a 36,13% da amostra total do número de deputadas. Destas, 46 parlamentares aprovaram apenas uma matéria legislativa, e quatro deputadas obtiveram aprovação de cinco ou mais proposições legislativas. São elas: Sandra Rosado e Vanessa Grazziotin com cinco proposições legislativas aprovadas; Rita Camata, com nove proposições legislativas aprovadas, e Luiza Erundina, com nove proposições aprovadas. Das cinco proposições legislativas aprovadas por Vanessa Grazziotin, três foram no primeiro mandato e duas no segundo. Das cinco proposições legislativas aprovadas por Sandra Rosado, duas foram no primeiro mandato, e três em seu terceiro mandato.

Número de deputadas	Quantidade de proposições aprovadas
122 Deputadas	Nenhuma das propostas aprovada
69 Deputadas	Conseguiram aprovação de propostas
<i>Das 69 deputadas que obtiveram aprovação de projetos:</i>	
46 Deputadas	Apenas uma proposta aprovada
9 Deputadas	Duas propostas aprovadas
8 Deputadas	Três propostas aprovadas
6 Deputadas	Quatro propostas aprovadas
Duas deputadas	Cinco proposições aprovadas
Duas deputadas	Nove proposições aprovadas

Quadro 3: Número de proposições aprovadas

Fonte: Quadro produzido pelas autoras de acordo com os dados coletados no site da Câmara

Um ponto apresentado na literatura é sobre a relação entre fazer ou não parte da coalizão do governo com a capacidade de aprovação de proposições legislativas. Nessa análise, apenas observamos 4370 proposições legislativas, já que as proposições com coautoria são retiradas da verificação, uma vez que a prioridade é compreender comportamento estratégico individual. A análise de propostas em coautoria pode trazer consideráveis *insights* a respeito de parceria e colaboração como atitude estratégica, sendo sugerida para trabalhos posteriores.

A partir do quadro 4, é possível observar que as deputadas da coalizão aprovaram mais proposições legislativas (94) do que as deputadas da oposição (46). Todavia, as deputadas da coalizão apresentaram 2798 proposições legislativas e, as da oposição, 1572. Assim, analisando proporcionalmente, é concluído que as deputadas da coalizão conseguiram aprovar 3,36% do que enviaram, enquanto as da oposição aprovaram 2,93% do que enviaram.

Oposição	2,93% das proposições aprovadas <i>1572 proposições, 46 aprovadas</i>
Coalizão do governo	3,36% das proposições aprovadas <i>2798 proposições, 94 aprovadas</i>

Quadro 4: Proporção de projetos aprovados, segundo posição com relação ao governo (“Oposição” versus “Situação”)

Fonte: Quadro produzido pelas autoras de acordo com os dados coletados do site da Câmara Federal.

Um questionamento que deve ser feito se refere ao número de deputadas que compunham a coalizão e o número de deputadas que compunham a oposição. Tirando o número de deputadas que fizeram parte tanto do governo quanto da oposição enquanto parlamentares temos que 73 das deputadas estiveram na coalizão de governo, 35 deputadas estiveram oposição e 93 fizeram parte da coalizão e da oposição em momentos distintos. Tirando da verificação as parlamentares que estiveram na coalizão e na oposição em momentos diferentes, percebemos que há um número maior de deputadas na coalizão, e isso pode influenciar na quantidade de proposições legislativas aprovadas.

Um dos motivos para ter uma menor aprovação com o decorrer das legislaturas é que se encontra mais difícil uma deputada federal conseguir permanecer na Câmara durante várias legislaturas, na medida em que há uma renovação parlamentar alta. Os dados sobre renovação parlamentar apresentam que em média a cada nova legislatura, há uma renovação parlamentar de 40% dos deputados e deputadas federais (SANTOS, 2000). Por isso, com o decorrer das legislaturas o número de proposições legislativas aprovadas diminui, visto que o número de parlamentares reeleitas diminui.

Nos dados encontrados é possível observar que apenas sete legisladoras têm cinco mandatos, sendo elas: Elcione Barbalho, Fátima Pelaes, Jandira Feghali, Luiza Erundina, Marinha Raupp, Rita Camara e Rose Freitas. Essas 7 legisladoras produziram 73 proposições legislativas. As que estão em seu sexto mandato são apenas Jandira Feghali e Rose Freitas, as duas em seu sexto mandato produziram 22 proposições legislativas.

<i>Mandato na CD no ano da proposição</i>	<i>Proporção de proposições aprovadas</i>
Primeiro mandato	2,94% <i>70 aprovações, 2387 proposições</i>
Segundo mandato	4,02% <i>43 aprovações, 1071 proposições</i>
Terceiro mandato	3,09% <i>17 aprovações, 550 proposições</i>

Quarto mandato	2,62% <i>7 aprovações, 267 proposições</i>
Quinto mandato	4,11% <i>3 aprovações, 73 proposições</i>
Sexto mandato	- <i>22 proposições, nenhuma aprovada</i>

Quadro 5: Índice de aprovação de projetos, comparado por número de mandatos parlamentares

Fonte: Quadro produzido pelas autoras, com dados coletados no site da Câmara

A soma de toda a produção legislativa das deputadas que estavam em seu primeiro mandato deu um total de 2387 proposições legislativas e elas aprovaram 70, ou seja, elas conseguiram ter uma taxa de sucesso de 2,94%. No segundo mandato essa taxa de sucesso é de 4,02%, no terceiro 3,09%, no quarto mandato é de 2,62%, no quinto de 4,11%. Percebemos que avaliando a taxa de sucesso por mandato é possível observar que quanto mais mandatos, maior é a chance de serem aprovadas proposições legislativas, havendo apenas uma diminuição no quarto mandato que foi para 2,62%.

Pode ser apontado que os dados referentes ao quinto e sexto mandato legislativo não produzem proporções consistentes por se tratar de um número pequeno de parlamentares. Contamos apenas com sete instâncias de deputadas em seu quinto mandato, e apenas duas delas estavam em seu sexto mandato ao fazer suas proposições.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da variável dependente “situação das proposições” é fruto da observação de estudos legislativos que analisam a atuação parlamentar não só na construção de agendas, mas também na capacidade de transformação de propostas legislativas em políticas públicas por parte de legisladoras mulheres. Por isso, é necessário em estudos sobre produção legislativa de deputadas federais não apenas deter variáveis independentes voltadas a temática de proposições, mas também trazer novas variáveis, já que o processo legislativo é complexo e o jogo político pode determinar que legisladora estará em uma determinada posição na arena legislativa. As variáveis independentes “*seniority*” e “compor a coalizão ou não” surgem como possíveis análises para compreender a atuação legislativa das deputadas, já que a variável “gênero” por si só não é suficiente para analisar o comportamento legislativo, visto que deputados federais homens têm pouca capacidade de aprovar propostas legislativas também se compararmos com a taxa de sucesso do poder executivo.

Com a análise da produção legislativa feminina, mais especificamente o número de proposições feitas e aprovadas pelas parlamentares, podemos destacar que, no período

de tempo observado, as deputadas eleitas apresentaram mais propostas que as deputadas suplentes. Levando em consideração somente a produção individual, das 4.370 proposições legislativas, 4.109 foram produzidas pelas eleitas e 261 pelas suplentes.

Em relação à aprovação, notamos que a maioria das legisladoras têm pouca capacidade de fazer com que suas proposições legislativas enviadas sejam aprovadas. Nesse sentido, devemos lembrar que a dificuldade de aprovação de proposta está ligada à baixa permanência das parlamentares na Câmara, visto que a taxa de renovação parlamentar é alta.

Destacamos também o alto número de proposições apresentadas pelas deputadas em seu primeiro mandato, juntamente com sua baixa taxa de sucesso. A qual aumenta durante o decorrer dos próximos mandatos e sofre uma pequena diminuição no quarto mandato. Em relação a fazer parte ou não coalizção, os dados mostram que parlamentares que participaram da coalizção do governo tiveram mais proposições legislativas aprovadas do as que participaram da oposição. Lembrando que o número de proposições do primeiro grupo foi maior do que do segundo.

O presente texto reafirma a relação entre expertise e longevidade de carreiras, tal expertise se traduzindo na habilidade em gerar proposições de forma constante e consistente, lidando com a dificuldade de aprovação de projetos no legislativo nacional. Dentro do extenso recorte temporal analisado, encontramos que legisladoras alinhadas ao governo criam mais proposições e têm tais proposições aprovadas com maior frequência, e deputadas de carreira estabelecida têm fluxo similar de produção legislativa.

Além da *seniority*, é possível especular uma relação entre alinhamento ao governo e índice de aprovação. Não é claro se o alinhamento ao governo traz similar vantagem aos homens deputados, mas é sabido que legisladoras posicionadas mais “à situação” aprovam, proporcionalmente, mais de suas propostas.

É reconhecido que alguns aspectos individuais e contextuais da carreira de mulheres no legislativo possam produzir ainda outros achados relevantes - pensar a relação entre produção, carreira e ideologia, ou entender se a temática legislativa se relaciona com o perfil das carreiras das deputadas, sendo apenas alguns exemplos. No entanto, é satisfatório compreender que, enquanto novatas produzem projetos legislativos nos mais diversos ritmos, mas a carreira consolidada é feita de produção constante, ainda que não excessivamente prolífica. A combinação entre consistência de ritmo e aumento de chances de aprovação significa que as legisladoras aprendem, ao longo de sua carreira, o suficiente a respeito do jogo legislativo para fazer propostas que, ainda em menor número, são apreciadas e aprovadas mais frequentemente.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio, 2000. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 43, n° 2, p. 479-519.

BRATTON, Kathleen, A., 2005. **Critical Mass Theory Revised: The behavior and Success of Token Women** in State Legislatures. Cambridge University Press, p.97-125.

CHEIBUB, José Antonio. **Government Coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism**. *British Journal of Political Science*, p.565-587. Out, 2004.

CHILDS, Sarah, 2004. **A Feminised Style of Politics? Women MPs in the House of Commons**. *British Journal of Politics and International Relations* 6 (1): 3–19.

CHODOROW, Nancy. 1978. **The Reproduction of Mothering: Psychoanalysis and the Sociology of Gender**. Berkeley, CA: University of California Press.

De SWANN, A. 1973. **Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918**. *Elsevier*, Amsterdam.

FGV DAPP. Governo Temer distribui mais de 80% do orçamento federal entre partidos da coalizão. 2016. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/governo-temer-distribui-mais-de-80-do-orcamento-federal-entre-os-partidos-da-coalizacao/>. Acessado em: 09/10/2018.

FRANCESCHET, Susan, and Jennifer M. PISCOPO. 2008. **Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina**. *Politics & Gender* 4: 393–425.

GILLIGAN, Carol, 1982. *In Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

GREY, Sandra, 2002. **Does Size Matter? Critical Mass and New Zealand's Women MPs**. *Parliamentary Affairs* 55 (1): 19–29.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C.R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. *Lua Nova*, n.58, 2003. p.193-224.

HEATH, Roseanna Michelle, Leslie A. SCHWINDT-BAYER, and Michelle M. TAYLOR-ROBINSON, 2005. **Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures**. *American Journal of Political Science* 49 (2): 420–36.

INACIO, Magna; REZENDE, Daniela, 2015. **Legislative parties and coalition government: horizontal control of public policy**. *Opin. Pública* [online], vol.21, n.2, pp.296-335. ISSN 0104-6276. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015212296>.

JONES, Mark, SEBASTIAN SAIEGH, Pablo T. Spiller and Mariano TOMMASI, 2002. **Amateur Legislators – Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System**. *American Journal of Political Science* 46 (3): 656–69.

KANTER, Rosabeth M., 1977. **Some Effects of Proportion on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women**. *American Journal of Sociology* 82:965-990.

KAREVEL, Yann P., ATKESON, Lonna Rae, 2013. **Explaining the Marginalization of Women in Legislative Institutions.** *The Journal of Politics*, Vol. 75, No. 4, October, Pp. 980–992.

MIGUEL, Luis Felipe, 2012. **Policy Priorities and Women's Double Bind in Brazil.** In *The Impact of Gender Quotas*, eds. Susan Franceschet, Mona Lena Krook, and Jennifer M. Piscopo. New York: *Oxford University Press*, 103–18.

NORRIS, Pipa, 1996. **Women politicians: transforming Westminster?** *Oxford University Press*.

PEREIRA, Celina, 2017. **Medindo a governabilidade no Brasil: O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma.** Dissertação (Mestrando em Ciência Política) – Universidade de Brasília – UNB. Brasília, p. 87.

REZENDE, Daniela Leandro, 2017. **Desafios à representação política de mulheres na câmara dos deputados.** *Rev. Estud. Fem.* vol.25 no.3 Florianópolis Sept./Dec.

SAINT-GERMAN, Michelle A., 1989. **Does their difference make a difference? The impact of Women on Public Police in the Arizona Legislature.** *Social Science Quarterly*, vol.70, n.4, dez., University of Texas Press.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A, 2006. **Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators.** *American Journal of Political Science* 50 (3): 570–85.

SINKKONEN, Sirkka, and Elina Haavio-Mannila, 1981. **The Impact of the Women's Movement and Legislative Activity of Women MPs on Social Development.** In *Women, Power and Political Systems*, ed. *Margherita Rendel*. New York: St. Martin's.

SKJEIE, Hege. 1991. **The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites.** *Politics & Society* 19:233-263.

SQUIRE, Peverill, 1988. **Member Career Opportunities and the Internal Organization of Legislatures.** *Journal of Politics* 50 (3): 726–44.

TAYLOR-ROBSON, Michelle; HEATH, Roseanna Michelle. **Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues?** *Women & Politics*, vol. 24(4), 2003. http://dx.doi.org/10.1300/J014v24n04_04

THOMAS, Sue, 1991. **The Impact of Women on State Legislative Policies.** *Journal of Politics* 53 (4): 958–76.

THOMAS, Sue, 1994. **How Women Legislate.** New York: *Oxford University Press*.

CAPÍTULO 11

ESTADO LAICO E RAZÃO PÚBLICA: UM CONFRONTO CONCEITUAL COM DETERMINADOS PROJETOS PROPOSTOS PELA FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA

Data de aceite: 01/10/2020

João Luis Binde

Instituto Federal de Barra do Garças – MT

Ivo Assunção Rodrigues

Instituto Federal de Barra do Garças - MT.

José Vinicius da Costa Filho

Instituto Federal de Cuiabá - MT.

André Valente do Couto

Instituto Federal de Cuiabá - MT.

RESUMO: Qual a relação entre o Estado de direito e a Religião numa Democracia Liberal? Para responder esta questão, o artigo considera o conceito de laicidade e razão pública. Visa esclarecer o lugar e o papel da religião na esfera pública tendo como fundamentação teórica as considerações dadas por Jürgen Habermas e John Rawls sobre a temática. Destaca os entraves que dificultam o caso brasileiro para alcançar o ideal democrático de um Estado laico cuja prática discursiva seja pautada na razão pública. Para tanto, pondera determinados projetos propostos pela Frente Parlamentar Evangélica (FPE) e os avalia à luz dos conceitos citados. Os dados foram coletados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e Tribunal Superior Eleitoral, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

PALAVRAS-CHAVE: Estado Laico, Razão Pública, Frente Parlamentar Evangélica.

LAY STATE AND PUBLIC REASON: A CONCEPTUAL CONFRONTATION WITH CERTAIN PROJECTS PROPOSED BY THE FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA

ABSTRACT: What is the relationship between the rule of law and religion in a liberal democracy? To answer this question, the article considers the concept of secularity and public reason. It aims to clarify the place and role of religion in the public sphere, having as theoretical foundation the considerations given by Jürgen Habermas and John Rawls on the subject. It highlights the obstacles that hinder the Brazilian case to reach the democratic ideal of a secular state whose discursive practice is based on public reason. In order to do so, it analyzes certain projects proposed by the Evangelical Parliamentary Front (FPE) and evaluates them in the light of the concepts mentioned. The data were collected on the website of the Chamber of Deputies and Superior Electoral Court, Department of Parliamentary Assistance and the Brazilian Institute of Geography and Statistics.

KEYWORDS: Lay State, Public Reason, Evangelical Parliamentary Front.

1 | INTRODUÇÃO

A relação entre política e religião não se configura nenhuma novidade (WEBER, 2004; KRITSCH, 2002). No Brasil, em particular, a religião insiste em voltar ao tempo em que reinava de mãos dadas com o Estado, cimentando nossa unidade, contribuindo na

construção de nação brasileira, sobretudo a religião cristã, católica, romana (FREYRE, 2003; RIBEIRO, 1995). Sabe-se que o empreendimento para conquista da Nova Terra foi calcado na “cruz e na espada” (TAVARES, 1995).

E essa cruz fincou-se não somente na terra. Fez morada nos corações do povo brasileiro. Híbrida, plástica, maleável, no decorrer de nossa história foi ganhando novos contornos, novas cores, ditando valores, regendo a ética civilizatória. Contribuinte para compor este mosaico da fé são os denominados evangélicos (FREESTON, 2003; MARIANO, 1999; PIERUCCI, PRANDI, 1996). Aliás, este termo por si só é de difícil definição (BOBSIN, 1995; CAMPOS JR. 1995; CAMPOS 1997; GIUMBELLI, 2000; GOUVÊIA, 1996; MARIANO, 1995). Abrange protestantes, pentecostais, neopentecostais e outros que porventura não queiram se enquadrar nestes termos. Hoje, representam aproximadamente 23% da população, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹.

E, se outrora a principal missão desse povo era “salvar almas para Jesus Cristo” com acanhada participação política no país, atualmente sua ação para ampliar o poder não deve ser ignorada. Articularam-se e, num projeto racionalmente instrumentalizado, fazem da política *locus* extensivo de sua atuação eclesial. Esferas que hoje se retro-alimentam; estruturam-se e são estruturadas. Pessoas que em função da posição que ocupam no meio social, lançam mão do capital religioso que detêm para conquista do monopólio dos bens de salvação que legitima e doa significado para ação a partir de códigos e normas fornecidos por uma representação religiosa, a qual se ajusta aos princípios de uma visão política do mundo (BOURDIEU, 2001).

A formação da Frente Parlamentar Evangélica (FPE) em 2003 é a evidência disso. São grupos diversos que conseguiram captar o ritmo da sociedade moderna, processá-lo e devolvê-lo em linguagem mediática revestida de caráter religioso. Assim, não obstante as previsões da Modernidade de que a dimensão religiosa iria se retrair, a mesma se faz hoje presente. Neste sentido, o presente artigo discorre sobre o fenômeno da religião encarnado na FPE e sua relação com o Estado a partir dos conceitos de laicidade e razão pública.

2 | ESTADO LAICO NO BRASIL

Definir laicidade em termos políticos esbarra em três dificuldades: primeira, a natureza da laicidade não possui uma substância própria, pois designa uma relação entre duas esferas sociais distintas: o Estado e a Religião. Não pertencendo às categorias das substâncias, mas sim das relações, torna-se uma noção relativa; segunda, a laicidade possui uma dimensão negativa na medida em que expressa a ausência da religião no Estado. Não indica uma relação efetiva, senão a ausência dela. Por fim, o conceito não é estático e sim dinâmico (BRACHO, 2005). “A laicidade aparece pois, como uma noção relativa, negativa e evolutiva. Não possui conteúdo próprio, positivo e imutável” (BRACHO,

1. <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 20/05/2016

2005, p.165). Pode-se então, defini-la a partir de duas perspectivas: laicidade enquanto separação do Estado e laicidade como neutralidade do Estado.

Em uma estrutura política liberal a neutralidade do Estado em relação à religião conduz a um tratamento isonômico às diferentes concepções de mundo em que um pensamento religioso não pode ser mais defendido do que um pensamento ateu. Dessa máxima, afirma o autor, todo tipo de propaganda – religiosa ou não – é livre para manifestar-se publicamente. É o Estado relativo frente à religião cujo conteúdo é mínimo. Na mesma direção, Jover (2003) afirma que o Estado liberal conduz a religião a mudar de rota, dando um passo da esfera pública para a privada, em que o poder religioso abandona as estruturas de poder público para desenvolver-se na sociedade como um movimento associativo que pode, assim como qualquer outro, manifestar-se publicamente.

Neste sentido, a “laicidade é fenômeno político e não um problema religioso” (BRACHO, 2005, p.163): é o Estado que impõe a laicidade. Assim sendo, torna-se uma questão política que se relaciona com as instituições religiosas: Para este mesmo autor, transmite algo mais profundo do que a mera separação entre o Estado e a Igreja: remete a uma divisão entre o Estado e a sociedade; um Estado que garante que seus cidadãos busquem livremente seus interesses privados: uma ruptura entre interesses privados e a esfera política.

Se assim o é, a religião não possui a prerrogativa de opor-se à laicidade, uma vez que foi o Estado que a definiu. A intromissão daquela neste indica a insuficiência do Estado. Desse modo, seria equivocado pensar que existam religiões mais abertas à laicidade do que outras: “o cristianismo não é mais aberto à laicidade do que o islã (...) as diferenças entre estes dois casos está muito mais relacionada com a evolução sociopolítica do que com as características próprias da religião” (BRACHO, 2005, p.164).

Tais considerações possuem importância decisiva para compreensão de um Estado laico, uma vez que a separação entre este e a sociedade são condições essenciais para a laicidade. Supõe-se que o Estado encontra-se imune às ingerências religiosas e funcionando de maneira autônoma. Da mesma forma, uma sociedade civil independente do Estado que teria plena liberdade em gozar de suas liberdades religiosas (BRACHO, 2005).

Lafer (2009) afirma que a laicidade possui implicações diretas para a convivência coletiva. Fruto da modernidade, o espírito laico confia à racionalidade e não às crenças religiosas o destino da esfera secular. Sem deixar de considerar o valor da fé, pauta-se na livre consciência do indivíduo à adesão ou não a uma religião.

Assim, tal princípio deve assegurar a tolerância a liberdade de crença e pensamento. É a partir da tolerância mútua que a democracia se estabelece. “Desta maneira, é possível solucionar o aparente paradoxo (...) pelo direito ao livre exercício da própria religião e pela correspondente liberdade negativa de não ser molestado pela religião dos outros” (HABERMAS, 2007, p.282). O conceito envolve a eliminação de valores e referências de conteúdos religiosos nas áreas reguladas pelas leis civis. Refere-se, portanto, ao banimento

da relevância política para as instituições de fundamento religioso (GIUMBELLI, 2004).

Diante do exposto, veja-se os PL 1621/2011 e 2756/2011 que visam assegurar o direito dos profissionais da fé de exercerem os atos litúrgicos em conformidade com sua crença cuja intenção é a de resguardar-se da possibilidade de serem forçados a realizar uma união homoafetiva, por exemplo. O PL teve a participação de 24 deputados dos 68, o que equivale a 35,29% da FPE. A justificativa do projeto é embasada, em parte, nas informações do site Wikipédia e conta também com o apoio católico. Mais explícito sobre esta questão está o PL 1411/2011 que afirma a liberdade religiosa desobriga tais instituições de efetuar um casamento que esteja em desacordo com suas crenças. Vai além, ao possibilitar a recusa de entrada de pessoas ao culto que não estejam em conformidade com seus valores. Na prática, um homossexual pode ser proibido de assistir um culto. A justificativa encontra-se na liberdade de consciência de crença, sendo a prática da homossexualidade algo em desacordo com muitas religiões, podendo, portanto, de púlpito expressar seu entendimento sobre a questão sem nenhum tipo de cerceamento. Destarte, pregar contra a homossexualidade não poderia ser enquadrado na lei 7.716 de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Asseguraria igualmente, perspectivas teológicas que entendem que os africanos são amaldiçoados. Um exemplo dessa maldição seria o vírus ebola, como já afirmou o deputado Marco Feliciano em pregação².

Difícilmente, uma igreja evangélica efetuará um casamento homoafetivo. Restaria, então, aos interessados realizarem um culto para celebrar sua união fora da igreja. Para evitar tal procedimento, lançam o PL 7924/2010 que “atribui às igrejas a exclusividade para realizar culto de celebração de união, independente do sexo”. Apesar do PL contemplar a possibilidade da união entre pessoas do mesmo sexo, não seria pequena a dificuldade dessas pessoas de encontrarem uma entidade eclesiástica disposta a tal procedimento. Assim, ao mesmo tempo em que advogam que as igrejas não podem ser constrangidas a realizar tal união, defendem o monopólio dessa instituição para tal procedimento, estreitando o caminho àqueles que buscam efetivar seus laços matrimoniais homoafetivos. Não parece ser esta uma forma de garantir a liberdade de crença, cerceando as opções de outros, pois ao separar-se da religião, o Estado fica proibido de assumir qualquer identidade religiosa, ficando restrito à promoção de valores políticos consagrados na esfera constitucional que garantam ao mesmo tempo a liberdade religiosa de seus cidadãos e a não interferência dessa liberdade na esfera pública (ALONSO, 2012).

Paradoxalmente, a mesma Modernidade que exigiu da religião o abandono da interferência na política, concedeu-lhe a liberdade de expressão na qual a liberdade de culto é assegurada. Este é o princípio jurídico que deve regular as relações entre o Estado e a Igreja. Segundo Silva (1999), o valor da liberdade abrange três perspectivas: liberdade de culto, de crença e organização. A primeira refere-se à liberdade e proteção da liturgia,

2. <https://www.youtube.com/watch?v=CYAc5og83uk>, acesso em 19 de junho de 2017.

ritos e cerimônias religiosas tanto em lugares que lhe são especificamente construídos para esse intento como lugares públicos (praças, teatros). A segunda é a liberdade de escolha de religião, liberdade de mudar de credo, de ser ateu ou outra filosofia de vida.

Portanto, para o Estado laico, o fato de um cidadão ser católico ou protestante lhe é indiferente. Caso contrário há possibilidade de uma hierarquização política e social dos cidadãos cujos fundamentos seriam religiosos. O Estado laico torna a esfera pública não confessional, garantindo a isonomia entre as pessoas e a igualdade perante a lei. Lafer (2009) assegura que em um Estado laico as normas religiosas de qualquer confissão devem ser entendidas como conselhos aos seus fiéis e não normas constitucionais válidas para toda a sociedade. Nesse sentido, o Estado laico não se propõe a formar uma nova cultura, mas uma condição necessária para convivência das mais diferentes culturas. Expressa um método e não um conteúdo (BOBBIO, 1999).

No caso do Brasil, mudanças ocorreram na Constituição no que se refere à relação entre Estado e Igreja. Em 1824 é escrita a primeira Constituição brasileira. Nela, o catolicismo é eleito oficialmente a religião do Império. As demais religiões não tinham o direito de possuir seus próprios templos, ficando os cultos relegados à esfera doméstica.

Desse modo, mesmo durante o Império já existia um determinado grau de liberdade religiosa (MARIANO, 2002). Contudo, havia liberdade de crença, mas não liberdade de culto. Após a proclamação da República em 1891, promulga-se a segunda Constituição brasileira, declarando ser o Estado Laico, com garantias de liberdade de crença e culto. Assim se deu a redação em seu artigo 72 parágrafo 3º: “Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum.”

Em Decreto 119-A, o Estado não mais poderia estabelecer uma religião oficial, sendo igualmente proibido fazer distinção entre os cidadãos brasileiros por motivo de crença ou opiniões filosóficas. Este foi um marco histórico, sendo que todas as demais Constituições mantiveram a neutralidade inerente ao Estado laico.

Leite (2011) afirma que esta questão pode ser dividida em dois principais momentos republicanos: um modelo de separação amparado pela Constituição de 1891 e um modelo de cooperação dado pela Constituição de 1934 e com leves alterações mantidos até os dias atuais. Na Constituição de 1946, as instituições religiosas conquistam uma importante vitória: a imunidade tributária.

Se em 1891 não havia a invocação de Deus no preâmbulo, as demais todas se invoca a “proteção de Deus”. A Constituição de 1988 assegura o princípio do Estado Laico. Protege, portanto o Estado das influências religiosas indevidas e deveria impedir “todo tipo de confusão entre o poder secular e o democrático, em que estão investidas as autoridades públicas, e qualquer confissão religiosa” (SARMENTO, 2009, p.214).

Todavia, a busca da religião por interferir na esfera política pode ser contatada no PEC 99/2011 que dão o direito às associações religiosas de proporem ação de

inconstitucionalidade e ação direta de constitucionalidade. Segundo o PEC, após longo debate entre os parlamentares da FPE, deliberou-se por apresentar a proposta cuja situação hoje se encontra pronta para o plenário. Afirma o PEC que os evangélicos nascem no Brasil associados ao sentimento de liberdade cívica, atuando como promotores da liberdade de crença. A justificativa é que não raras vezes, agentes do estado legislam contrários ao exercício da liberdade de crença. Todavia, caso aprovado, a atuação dessas entidades religiosas no que se refere a ADIU não se restringirá às questões relacionadas à liberdade de culto. Alçar essas instituições a tal patamar é colocar em risco a laicidade do Estado brasileiro e à liberdade de pensamento e expressão.

Portanto, a dimensão laica separa o Estado da religião e não a religião da sociedade. Sendo assim, o sagrado possui um lugar que lhe é próprio na teia social. Outrossim, o laico possui consequências para o Estado e para a esfera civil. O primeiro fica liberado para exercer suas funções que lhe são próprias e aquela livre para desenvolver sua espiritualidade.

Complemento da idéia de Estado/Separação encontra-se o ideal de Estado/Neutro. Confirma, assim, que a laicidade pertence ao Estado e não à sociedade, e que o mesmo não tem o direito em se manifestar valorativamente em termos religiosos. Enquanto o Estado/Separação afirma que o Estado é independente de todas as confissões religiosas, o Estado/Neutro indica que o Estado abriga todas as religiões sem poder tomar decisões que afetem a organização e independência das mesmas. Portanto, neutralidade vai além da imparcialidade na medida em que não se refere a um possível tratamento igual, como por exemplo, auxiliar financeiramente de maneira similar a todas as confissões, mas implica que o Estado não ajuda nem obstaculiza qualquer religião (BRACHO, 2005).

Situação contrária advoga o O PL 2386/2007 que dispõe sobre a colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e entidades religiosas para o interesse público. A ideia é repassar recursos públicos para organizações religiosas que tenham algum projeto que beneficie pessoas carentes, crianças, idosos ou portadores de deficiência. Todavia, consta na Constituição Federal em seu artigo 19 veda a União em estabelecer tal tipo de parceria, sendo a mesma contrária ao Estado Laico.

O aspecto neutro deve ser abrangente. Vai além do aspecto religioso devendo abarcar ideais filosóficos e ideológicos. Portanto, o Estado não pode acolher ou repudiar uma dada filosofia de vida. Não pode proibir uma ideologia (marxismo, evolucionismo) a menos que estas atentem contra o bem público.

Cabe ao Estado democrático de direito manter-se neutro e separado das questões religiosas. Neste sentido, a laicidade permite ao Estado o respeito por igual a todos os cidadãos com seus valores e crenças diversas (MACLURE; TAYLOR, 2011), inclusive das minorias religiosas. Alonso (2012) assegura que a neutralidade do Estado impede que a cooperação estatal com as minorias religiosas assumam tons paternalistas sobre essas confissões que acabam por depor contra a própria liberdade e emancipação desses

sujeitos. Portanto, mesmo quando o Estado visa ações afirmativas para corrigir ações discriminatórias praticadas contra essas minorias, o princípio da neutralidade deve servir de lastro para as decisões tomadas sob o risco de privilegiar tais grupos de maneira não correspondente às liberdades individuais.

Resulta, portanto, na impossibilidade de exigência por parte do Estado de qualquer tipo de valor religioso aos seus cidadãos. Deve, antes, respeitar as multifacetadas cosmovisões religiosas promovendo a proteção às suas liturgias e valores. Assim sendo, a moral do Estado é pública e sua legitimidade não deve ter como fonte a religião.

Tal imparcialidade do aparato estatal frente à religião impele essas crenças para o âmbito privado, tornando-se expressão de um direito de cada indivíduo de crer ou mesmo não crer em Deus ou outra espécie de sobrenaturalidade. Logo, os delitos à moral de inspiração religiosa não transbordam para o Estado. A associação ou não a esta ou aquela instituição religiosa é de escolha de cada cidadão em submeter-se às doutrinas e rituais apregoados pela confissão em questão (VAZQUEZ, 2010). Da mesma forma, o funcionalismo público não deve sobrepor suas convicções religiosas no exercício de suas funções ao interesse público ou fazer uso das mesmas em termos de precedências pessoais. Isto é, deixar de seguir os ditames impessoais da Constituição em nome de suas preferências religiosas.

Tal forma procedimental é necessária na medida em que num Estado democrático de direito existem e convivem diferentes expressões de credos e valores. Neste sentido, a laicidade é indispensável uma vez que dela depende a própria liberdade religiosa de todos. Protege também, a igualdade de todos perante a lei independente da religião que professa. Torna-se resposta ao direito fundamental da liberdade de consciência religiosa. Uma resposta política justa ao desafio do pluralismo religioso (HABERMAS, 2006, p.127).

Portanto, liberdade e pluralismo religioso são derivados da laicidade. A liberdade de crença não se refere somente às diferenças de percepções, mas também a estruturas de pensamento divergentes entre si. Da perspectiva de um Estado laico, é a consciência de cada indivíduo que determina em matéria religiosa. É ela que funda e garante a liberdade da escolha de crença. A Constituição brasileira em seu artigo 5º assim afirma que é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos” (art. 5º, CF 1988).

Neste sentido, há uma dissociação entre moral e religião que abrange um duplo movimento: a noção de liberdade emancipa-se da noção de monopólio da verdade, transformando-se em liberdades conflitantes que se encarnam na individualização da liberdade. Nesse modo procedimental, fica de fora toda e qualquer discriminação. A escolha é de cada um e deve ser respeitada por todos. Não compete ao Estado obstaculizar a diversidade religiosa, mas sim protegê-la para que cada cidadão possa ser pleno no exercício da liberdade de fé ou não crença. No caso do Brasil, diversidade religiosa é sobremaneira incipiente. Pierucci (1997) aponta que a “diversidade religiosa no Brasil é ainda bastante pequena”, sendo o cristianismo a única que de fato povoou nossas ideias

e pensamentos. Portanto, a diversidade religiosa no Brasil são ramificações do próprio cristianismo.

A laicidade atua como um limitador da ação do próprio Estado (RODRIGUES, 2014). Neste sentido, a religião num Estado laico possui relevância unicamente como objeto de exercício de um direito fundamental, não tendo o Estado competência a dar qualquer tipo de valoração às diferentes manifestações religiosas (ALONSO, 2012).

Portanto, a laicidade garante ao cidadão que o Estado não privilegiará determinada concepção religiosa em detrimento de outra, nem mesmo irá julgar as pessoas por suas opções de credo. É opção dos órgãos estatais pela pluralidade de crenças. Desse modo, a pretensão de qualquer religião de ser a única ou a que o Estado fornece atenção especial não é salutar para a democracia (RODRIGUES, 2014).

Assim, pode-se resumir a laicidade do Estado em três principais aspectos: o primeiro refere-se à separação do poder estatal das confissões religiosas, afastando o Estado de qualquer tipo de ingerência de autoridades religiosas; o segundo diz respeito ao dever do Estado em salvaguardar a liberdade de culto e crença de todos os cidadãos e, por fim, a neutralidade³ do Estado em relação ao universo religioso.

Todavia, em nome da proteção da liberdade religiosa, o Estado pode adquirir uma perspectiva de exclusão ou mesmo negação das liberdades individuais⁴. A isso se dá o nome de laicismo, tema próximo:

3 | LAICISMO

A neutralidade do Estado laico não se limita à crença religiosa. Estende-se às concepções antropológicas que dizem respeito ao bem moral. Refere-se, portanto, à abstenção de “qualquer juízo a respeito da bondade ou da malícia dos comportamentos humanos, da sua adequação ou inadequação ao aperfeiçoamento do indivíduo, da sua maior ou menor capacidade de torná-lo feliz” (MORAES, 2011, p.64).

Portanto, é da essência do Estado laico que a liberdade de cada cidadão deve ser limitada e compatível com a liberdade dos outros. Portanto, um Estado Constitucional Democrático laico deve ser regido por normas que proíbem o cidadão a ações que cerceiem a liberdade dos outros e ao mesmo tempo estabeleça deveres de solidariedade. Todavia, a imposição dessas regras se dá em função do interesse social e condutas privadas, que não devem ser “estimuladas mediante a concessão de vantagens, ou coibidas mediante a aplicação de sanções” (MORAES, 2011, p.64). Neste sentido, ficam suspensos os julgamentos sobre o comportamento privado.

3. Deve-se considerar que a postura “neutra” já implica numa tomada de posição. “Ser neutro, portanto, nunca será ser neutro de fato. Que possamos problematizar essas compreensões no plano discursivo e tentar alcançar um acordo racional que legitime as tomadas de posição num contexto que se pretende cada vez mais plural não significa, em hipótese alguma, assumir uma postura neutra”. (CRUZ; DUARTE, 2013, p.100).

4. Caso da França, cuja laicismo estatal proíbe o uso de símbolos religiosos por parte dos funcionários públicos ou mesmo vestimentas que remetam à religião em espaços públicos. Tal proibição é que “funcionários públicos representam o Estado e, portanto, devem encarnar os valores que este promove” (MACLURE; TAYLOR, 2011, p.61).

Como destacar os limites da neutralidade da ação do Estado? O respeito à diversidade e à plena liberdade religiosa são condições promovidas automaticamente pela imparcialidade estatal? Obviamente não. O caráter neutro e secular do Estado é uma condição necessária, mas não suficiente para garantir a plena liberdade religiosa. O posicionamento deliberativo de cada parte afetada é condição necessária para que se criem regulações justas (HABERMAS, 2006). Destarte, a neutralidade estatal não pode fomentar a irreligiosidade. Veda-se, portanto, comportamentos hostis à religiosidade. Arroyo (2005) associa esta postura ao comunismo em que o laicismo desenvolveu-se como uma postura bélica e anticlerical frente à religião.

Tal percepção carrega consigo noções contrárias à laicidade da sociedade o que é diferente da estatal. A primeira refere-se à tentativa de coibir qualquer manifestação pública de religiosidade num projeto de sociedade laica. Envolve, assim, a discriminação de pessoas crentes na medida em que barra o diálogo com o diferente e não pondera suas argumentações (MORAES, 2011).

Consequentemente, o laicismo refere-se à neutralidade excludente cujo discurso não se abre ao diálogo que tende a negar a religiosidade na vida dos cidadãos. Bobbio (1999) entende que uma cultura laicista no afã de lutar contra as manifestações religiosas corre o risco de converter-se numa nova religião. Cifuentes (1989) ao diferenciar laicidade de laicismo afirma que o primeiro é uma condição lícita e necessária entre o Estado e a religião enquanto que a segunda é uma separação insustentável e indiferente à religião, sendo uma cisão arbitrária e artificial ao elo que une a vida social ao aspecto religioso.

Por conseguinte, não se pode de maneira absoluta afastar a religião do debate público na medida em que esta possui seu grau de racionalidade capaz de contribuir para o aperfeiçoamento do direito. Álvares (2010, p.43) afirma que “o poder político não pode fazer caso omissivo do fato religioso, promovendo sua marginalização de todo âmbito público – incluindo o propriamente institucional – ou negando-lhe de todo o auxílio estatal”.

O Estado laico não deve simplesmente excluir as pessoas do debate público por questões puramente religiosas. Trazê-las para o debate é condição essencial para o bom andamento do Estado de Direito. A questão que norteia este debate pode ser expressa da seguinte maneira: é possível estabelecer em uma sociedade democrática e plural princípios de justiça válidos e consensuais a todos, independentes de qualquer doutrina religiosa?⁵ Esse é o tema próximo.

4 | RELIGIÃO E RAZÃO PÚBLICA

O presente item objetiva a partir das considerações de Rawls (2000; 2003; 2008) e Habermas (2013; 2007; 2002) entender o lugar e o papel da religião na esfera pública

5. “Dizer que considerações como ‘a Bíblia ordena’ [...] deve contar [com força de lei] para cidadãos significa que não estamos mais falando de um regime liberal” p. 64. TALISSE, Robert. “Religion e liberalism: was Rawls right after all?” In: (BALLEY; GENTILE 2015).

diante do processo de secularização dado em um Estado laico. Para tanto, será explorado o conceito de razão pública⁶ em sociedades democráticas. Torna-se, portanto, complemento e conclusão do primeiro item abordado, Estado laico, isto é, em que medida a separação entre Estado e igreja alterou o modo como as instituições religiosas devem atuar no espaço público. Neste sentido, ambos os autores visam construir uma ponte capaz de transpor tanto o fundamentalismo religioso quanto o dogmatismo secular.

Sobre esta questão, Rawls (2000) parte da premissa da possibilidade de co-existirem a justiça e liberdade não obstante a pluralidade de doutrinas abrangentes⁷ – religiosas e filosóficas – que se contrapõe e não raras vezes se excluem, uma vez que pessoas razoáveis professam-nas distintamente. Tais doutrinas são resultantes do fomento que a democracia faz da pluralidade de ideais. “A diversidade de doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis encontrada em sociedades democráticas é uma característica permanente da cultura pública, e não uma simples condição histórica que logo desaparecerá” (RAWLS, 2000, p.265).

Assim, em condições políticas pautadas em direitos e liberdades de instituições livres, é comum que surjam diversas doutrinas abrangentes, não raro “conflitantes e irreconciliáveis, mas razoáveis” (RAWLS, 2003, p.47). Entretanto, cabe salientar que não é objetivo de Rawls em sua teoria justificar “pessoas e grupos particulares aqui e ali, até que todos sejam atingidos”, mas busca o autor “uma base de justificação pública compartilhável por todos os cidadãos de uma sociedade” (RAWLS, 2004, 225).

Tal pluralismo se evidencia de maneira mais drástica quando uma questão existencialmente relevante é colocada na agenda pública – em que crentes e não crentes – entram em colisão com suas convicções dadas a partir de suas visões de mundo. “A partir de opiniões, têm a experiência do fato chocante do pluralismo de visões de mundo” (HABERMAS, 2013, p.6).

Sendo muitas, não podem ser todas verdadeiras, ou talvez nenhuma seja. “A doutrina que uma pessoa professa é apenas uma doutrina razoável⁸ entre outras”,

6. Entende-se por razão pública a conciliação entre razão e política, um ideal normativo que exige a autocontenção dos cidadãos quando agem politicamente no ambiente público. É a base justificadora das posições políticas adotadas (RAWLS, 2000). Ela não se estende a todas as discussões políticas, mas é restrita ao discurso dos juizes, dos funcionários do governo e candidatos a cargos públicos (BAVARESCO, 2015). Em termos de conteúdo, a razão pública segue o princípio da reciprocidade, em que as deliberações devem ser dadas a partir da possibilidade de que outros cidadãos, livres e iguais, endossem a medida, tendo, por assim dizer, o público como meta e não os interesses privados. É uma maneira de raciocínio que visa justificar de forma razoável as decisões tomadas. “Em suma, razão pública é a forma de argumentação apropriada para os cidadãos iguais que, como um corpo coletivo, impõe normas uns aos outros apoiados em sanções do poder estatal” (RAWLS, 2003, p. 230).

7. Doutrinas abrangentes razoáveis possuem as três seguintes características: 1) é um exercício de razão teórica: “diz respeito aos principais aspectos religiosos, filosóficos e morais da vida humana”; 2) organiza e caracteriza valores: procedimento adotado no intuito de tais doutrinas ganharem especificidade em relação às demais; 3) se baseia em uma tradição de pensamento e doutrina, tornando-a pouco suscetível à mudanças (RAWLS, 2000, p.103).

8. O conceito de razoável em Rawls (2000, p.92-8) está em oposição ao racional. Refere-se à disposição de propor “princípios e critérios como termos equitativos de cooperação e submeter-se voluntariamente a eles, dada a garantia que os outros farão o mesmo”. Assim, pessoas razoáveis são movidas pelo bem comum enquanto que o racional “aplica-se a um agente único e unificado (quer seja um indivíduo ou uma pessoa jurídica), dotado das capacidades de julgamento e deliberação ao buscar realizar fins e interesses peculiarmente seus”.

e, como são múltiplas, não se pode exigir que ninguém acredite nelas (RAWLS, 2000, p.104). É, por assim dizer, relativa: doutrinas abrangentes possuem verdades somente para aqueles que nelas acreditam. Não que as mesmas devam ser suprimidas, mas sim delas se exige que se aceitem os princípios de justiça dados constitucionalmente pela democracia (BAVARESCO, 2015). Neste sentido, a proposta da razão pública sugere que os “cidadãos apelem somente para uma concepção pública de justiça, e não para a verdade como um todo, tal como a veem (...)” (RAWLS, 2000, p.265). Mas o que levaria um religioso a endossar simultaneamente uma doutrina abrangente e uma concepção política razoável? Nas palavras do autor (RAWLS, 2004, p. 196) “Como é possível para os que sustentam doutrinas religiosas, alguns baseados na autoridade religiosa, a Igreja ou a Bíblia, por exemplo, assumir ao mesmo tempo uma concepção política razoável?”. Para ele, a neutralidade do Estado frente às doutrinas abrangentes assegura a liberdade de expressão das mesmas, estando a Constituição acima de qualquer maioria religiosa.

Para Rawls (2004), há a necessidade da reciprocidade, como bem já apontou Araújo (2011). Na medida em que a proposição é razoável, a possível aceitação não é dada em forma de dominação ou manipulação, mas na busca da harmonia. Portanto, numa democracia consolidada, há um dever moral do cidadão em expressar suas justificativas em forma de valores políticos de tal modo que os outros possam compreender e endossar.

Tal debate se dá entre cidadãos razoáveis e racionais que carregam uma variedade de doutrinas religiosas e filosóficas. Sendo assim, “os cidadãos devem estar dispostos a explicar a base de suas ações uns para os outros em termos que cada qual razoavelmente espere que outros possam aceitar, por serem coerentes com a liberdade e igualdade dos cidadãos” (RAWLS, 2000, p.267). Tal empenho é condição para que o ideal democrático se efetive. E isso é dado mediante um consenso sobreposto⁹.

Desta forma, não se pode utilizar o poder político para reprimir visões abrangentes distintas, pois não são frutos de uma base pública que as justifique: “dado o fato do pluralismo razoável, não há uma base pública e compartilhada de justificação que se aplique a doutrinas abrangentes na cultura pública de uma sociedade democrática” (RAWLS, 2000, p.105). Cabe ao Estado reprimir posturas que negam a liberdade de crença e expressão para que a justiça não seja subvertida. Assim, um cidadão que mude de concepção religiosa e converta-se a outro credo, continua a gozar dos mesmos direitos civis de outrora (RAWLS, 2000).

Fica evidente a impossibilidade do uso de crenças em união com a política para fazer valer ou justificar determinadas visões de mundo, pois, “quando há uma pluralidade de doutrinas razoáveis, não é razoável querer usar sanções do poder do Estado para corrigir ou punir aqueles que discordam de nós” (RAWLS, 2000, p.184). Tal postura torna-

9. A existência e permanência da democracia liberal e seu sistema normativo depende da existência de um consenso social sobre certas questões. “Para distingui-lo de simples convenções habituais, denominado-o de consenso sobreposto”. Este “assegura a convivência entre as diferentes religiões” (Prefácio de Carlos Henrique Cardim in.: RAWLS, 2000, p.7). Para detalhes do conceito, ver Rawls (2000, p.180-210).

se irrazoável na medida em que se utiliza do poder do Estado para reprimir visões distintas, ou mesmo fazer uso da máquina pública para beneficiar instituições religiosas pelo simples fato de que se coaduna com essa crença. Isso não significa que o entendimento religioso seja falso, mas sim, não é razoável.

Rawls (2000) é categórico ao afirmar que doutrinas abrangentes¹⁰, dentre elas as religiosas e morais, tenham critérios para serem consideradas no debate da vida pública. Para ele, o exercício do poder é próprio e não pode ancorar-se em doutrinas abrangentes para se fazer valer. Assim, não obstante Rawls (2000) permitir o uso do discurso religioso na discussão pública deve-se introduzir razões políticas adequadas que a sustente. Neste sentido, afirma Araújo (2011) que a razão pública em Rawls não requer que os cidadãos abandonem suas crenças para adentrar na arena política, mas que os mesmos não sejam fundamento último para justificar a questão pleiteada.

Para tanto, faz uso do conceito de *proviso*: a tradução de proposições não públicas para a razão pública. Havendo esta possibilidade, Freire (2014) questiona se a cisão entre fé e razão mantém-se como solução “ou se alguma forma de inclusivismo de conteúdos religiosos poderia ser possível, sob qual critério e qual concepção de justiça política poderia formular sua justificação” (FREIRE, 2014, p.110). Sobre esta questão, assim se posiciona Rawls (2004):

doutrinas abrangentes razoáveis, religiosas ou não-religiosas, podem ser introduzidas na discussão política pública, contanto que sejam apresentadas, no devido tempo, razões políticas adequadas e não razões dadas unicamente por doutrinas abrangentes para sustentar seja o que for que se diga que as doutrinas abrangentes introduzidas apoiam. Refiro-me a essa injunção de apresentar razões políticas adequadas como *proviso*, e ela especifica a cultura política pública em contraste com a cultura política de fundo (RAWLS, 2004, p.200-1).

Neste sentido, uma concepção política deve ser aceita por todos, enquanto que uma doutrina abrangente não. Precisa-se, portanto, distinguir entre um fundamento público de justificação e as doutrinas abrangentes subjetivas, circunscrita somente aos seus seguidores.

Rawls (2000, p.56) afirma que doutrinas abrangentes possuem como referência a cultura, denominada por ele de “cultura de fundo” da sociedade civil. Desse modo, fazem parte da cultura do social e não do político. Este último deve ter a capacidade de sustentar-se por ele mesmo, sem a necessidade de recorrer a qualquer tipo de doutrina abrangente. Isso não implica que estes valores são negados, mas sim que estes não são o fundamento da política e, como tais, estão relegados à esfera privada.

Assim, doutrinas religiosas e filosóficas que expressam visões de mundo não podem “servir de base para um acordo político duradouro” (RAWLS, 2000, p.102). Portanto, no

10. Contraponto a este entendimento em defesa do uso de doutrinas religiosas abrangentes como justificativas ao uso do poder do Estado pode ser encontrada (BALLEY; GENTILE 2015).

“Estado secular, o exercício político da dominação tem que se ajustar, em qualquer caso, em fundamentos não religiosos” (HABERMAS, 2006, p.128) uma vez que a sociedade atual não mais tem por fundamento a concepção de bem dada por uma crença religiosa ou doutrina filosófica e “sim por uma concepção pública e compartilhada de justiça apropriada à concepção de cidadãos de um Estado democrático como pessoas livres e iguais” (RAWLS, 2000, p.359).

Portanto, os argumentos sobre a vida constitucional têm como fundamento a racionalidade política e não princípios e valores religiosos. Mas esta postura não empobreceria o debate público? Não, na medida a religião e seu discurso continuam inseridos no debate da vida pública. Seu papel é de apoiar a democracia e a disseminar a tolerância entre as diferentes doutrinas. Desta forma, a religião e a filosofia auxiliam na compreensão dos valores sociais mais amplos quando congruentes aos valores políticos, serviram de apoio aos mesmos. Harmonia que ameniza os possíveis conflitos entre os valores políticos e outros valores. Logo, a discussão pública deve ancorar-se em valores políticos, e, dependendo da configuração histórica, razões abrangentes podem ser invocadas para fortalecer esses valores (RAWLS, 2000).

Tal possibilidade se dá na medida em que Rawls (2000, p.190) entende que a “concepção política é um módulo” que, apesar de não derivar de nenhuma doutrina abrangente, é capaz de receber apoio de diversas delas. “Portanto, a concepção política pode ser vista como parte de uma doutrina abrangente, mas não é uma consequência dos valores não-políticos dessa doutrina” (RAWLS, 2000, p.201). Neste sentido, numa democracia, a tolerância ao diferente é condição necessária para convivência social harmoniosa, “mesmo quando avaliamos a sua fé ou seu pensamento como falsos ou rejeitamos a correspondente conduta de vida como ruim. A tolerância preserva numa comunidade pública pluralista de se dilacerar em meio a conflitos oriundos de visões de mundo diferentes” (HABERMAS, 2007, p.286).

O que se percebe é que os parlamentares da FPE¹¹, ainda tem dificuldade de separar esses dois horizontes e formularem essa dupla identidade: a religiosa, de caráter privado, e a política de cunho público. Isso por estarem eles profundamente imersos em suas crenças religiosas possuindo sua identidade pessoal definida justamente por sua concepção religiosa de mundo.

No entender de Rawls (2000), tal ruptura é condição necessária para que a democracia liberal seja efetiva. O ideal de bem e justiça compartilhado por cidadãos livres e iguais, em Rawls (2000), deve-se procurar “uma idéia de benefício racional no interior de uma concepção política que seja independente de qualquer doutrina abrangente específica e que por isso, pode ser objeto de um consenso sobreposto” (RAWLS, 2000, p.227).

11. Tomé (2015) entende que a FPE pulveriza um discurso de intolerância e irrazoável, além de ferir os princípios do Estado laico.

Mesmo existindo a possibilidade de a razão pública convergir com determinada doutrina abrangente, a primeira deve sustentar-se por si mesma, independente da segunda. “O liberalismo político procura apresentar uma visão desses valores como aqueles de um domínio especial – o político – e, por conseguinte, como uma visão que se sustenta por si mesma” (RAWLS, 2001, p. 185). Neste sentido, uma doutrina abrangente pode ser utilizada no debate público, mas o fundamento último deve estar na razão pública. Cabe ao cidadão, a partir de sua liberdade de consciência, estabelecer a forma como os valores políticos se relacionam com sua doutrina abrangente. Assim, para Rawls (2001) cada cidadão é dotado de duas visões: uma abrangente e outra política. A justificação dos elementos institucionais deve possuir por fundamento unicamente os valores políticos.

Desta forma, o texto de um livro sagrado até pode ser inserido no debate público, mas não será ele o legitimador e o argumento último que justifica a proposta. Há na teoria de Rawls uma profunda cisão entre os ideais públicos – encarnados na razão pública - e privados – representado pelas doutrinas abrangentes. Desse modo, “nenhuma doutrina abrangente é apropriada enquanto concepção política para um regime constitucional” (RAWLS, 2001, p. 181).

Como exemplo pode-se citar o PEC 372/2005 e o PL 7561/2014. Referem-se à crença na segunda volta de Jesus Cristo e a chegada do Anticristo (Besta) que a precede. Este virá e marcará as pessoas na testa ou na mão direita. Essa marca é entendida por alguns como sendo a implantação de um chip eletrônico. Para evitar que os crentes sejam enganados e recebam a marca da Besta, criaram os dois projetos supracitados. O primeiro mais racional na exposição argumentativa dos motivos pelos quais se deve proibir a implantação de tais chips, faz uso de justificativas como: a invasão do direito da privacidade, uso de informações do cidadão pelo Estado ou grandes corporações ou os riscos à saúde. Termina o PEC afirmando estar certo “de que os nobres pares poderão avaliar a importância e o alcance da presente proposta, contamos com a sua aprovação”.

A importância e o alcance do projeto podem ser vislumbrados no segundo PL que faz uso direto das crenças cristãs para justificar tal medida. Cita o PL o livro de Apocalipse 13:16,17 que fala sobre o marca da Besta. Em um tom apocalíptico, garante que o fim do mundo se aproxima e afirma: “o povo brasileiro não se deve iludir com tais artifícios, que escondem uma verdade nua e cruel: há um grupo de pessoas que busca monitorar e rastrear cada passo de cada ser humano, a fim de que uma satânica Nova Ordem Mundial seja implantada”. Esta é a mentalidade de boa parte dos parlamentares da FPE. Este é um projeto que fere o princípio da razão pública na medida em que faz uso de uma argumentação basicamente religiosa.

Para Bavaresco (2015, *apud* HARRINGTON), Habermas gradativamente abre-se ao discurso religioso, sendo que sua teoria pode ser captada em três momentos distintos: 1) de 1960-1970, um viés marxista; 2) 1980-1990, abordagem durkheimiana sobre o papel do sagrado na coesão social em sociedades tradicionais e modernas; 3) após 2000,

distanciamento da perspectiva secularista anterior. Assim, “para Habermas, a secularização não é sinônimo de ateísmo, mas um processo de aprendizagem urdido na própria esfera religiosa e sem desenlace antecipável pelo discurso filosófico (ou científico)” (ARAÚJO, 2010, p.178).

Habermas (2007) pensa que não é possível romper com as amarras da crença que um homem público possui. Difere-se, portanto, de Rawls (2000), na medida em admite a possibilidade de busca em cooperação das verdades expressas pela religião que devem ser traduzidas em cooperação para a esfera política. Para ele, haveria uma sobrecarga mental insuportável para os religiosos, sendo impossível separar a crença da ação pública sem prejuízo ao crente na participação democrática. Isso por que o fiel encara sua vida e práxis diária a partir da fé, sendo esta sua fonte de energia vital (HABERMAS, 2007).

Além disso, não é possível aniquilar por completo as estruturas políticas anteriores à formação do Estado moderno, que no caso são religiosas. Há, nas palavras de Habermas (2007, p.290), um “nexo genealógico” entre as doutrinas abrangentes e a comunidade política. Neste mesmo sentido, afirma Bobbio (2011) que nenhum ordenamento político nasce a partir do nada. O Estado, portanto, não é uma sociedade natural, mas um ordenamento social composto de leis de variadas fontes, inclusive as religiosas. Assim, “o novo ordenamento que surge não elimina jamais por completo as estratificações normativas que o precederam” (BOBBIO, 2011, p.55).

Cabe ao cidadão de fé apropriar-se dos “fundamentos normativos do Estado liberal, lançando mão de premissas próprias” (HABERMAS, 2007, p.291). Isso tendo por compromisso o respeito recíproco entre todos os cidadãos que são dotados de igual direito, independente de suas diferenças de crenças e visões de mundo.

A partir da ruptura quase que absoluta proposta por Rawls¹², a sociedade ficaria desfalcada de determinados aspectos que dão sentido ao mundo. O ideal de politicamente correto para o crente é dado também a partir de sua cosmovisão criada em decorrência de sua fé. Negar isso ao fiel é colocar em risco a construção do significado social. Assim, “não pode desencorajar os crentes nem as comunidades religiosas de se manifestarem também” pois poderia podar a sociedade de “recursos importantes para a criação de sentido” (HABERMAS, 2007, p. 148).

Neste sentido, não crentes ou adeptos de outras religiões podem aprender com a fé alheia. Habermas (2007) admite a possibilidade de certos conteúdos verdadeiros na religião que precisam de tradução para uma linguagem mais ampla pautados numa boa argumentação. “Sobre esta base de uma solidariedade de cidadãos do Estado, eles devem procurar, quando se trata de questões disputadas, um entendimento mútuo motivado racionalmente, ou seja, eles são obrigados a apresentar uns aos outros, bons argumentos”. (HABERMAS, 2007, p. 137).

12. O peso existencial em Rawls encontra-se nos valores políticos. São eles que governam a estrutura básica da vida social e os “fundamentos de nossa existência”, além de “especificar os termos essenciais de cooperação política e social” (RAWLS, 2000, p.184).

Tal postura é dada a partir da possibilidade de consenso entre diferentes proposições pautadas na ação comunicativa. Refere-se à interação entre cidadãos com capacidade para agir e discutir numa relação interpessoal. A partir dessa premissa, busca-se o entendimento entre as diferentes partes para assim, de forma concordante, coordenar as futuras ações. “O conceito central de interpretação refere-se em primeira linha à negociação de definições situacionais passíveis de consenso” (HABERMAS, 2012, p.166).

No caso da esfera pública, a relação entre o Estado e a religião carece de uma tradução para que o consenso no diálogo se efetive. Neste sentido, a ideia de tradução em Habermas é fundamental para participação religiosa na esfera pública, uma vez que as vozes religiosas não possuem entrada ao mundo da política profissional, ou talvez pouco ingresso ou mesmo acesso discriminado, como no caso do Brasil, é “necessário que a tradução ocorra antes, no espaço pré-parlamentar” (HABERMAS, 2007, p. 149).

A tradução faz-se necessária pela própria composição do mundo moderno, onde o ressurgimento da religião na esfera pública, o Estado laico exige que seus anseios sejam conduzidos à arena pública em uma linguagem secularizada acessível a todos (BRUM, 2015).

Exemplo claro de uma necessidade de tradução é o PL 5376/2005. O mesmo versa sobre a proibição da pílula do dia seguinte mediante cujas justificativas são de cunho religioso:

toda vida, ainda no ventre, tem um **plano pré- estabelecido por Deus. É uma obra da Sua Criação** e significará, em maior ou menor grau, um componente indispensável na relação que se estabelece entre todos os seres vivos. E como podemos ter certeza de que **cada vida traz um plano pré- estabelecido por Deus? Basta lembrarmos de Maria, nossa Mãe, que ouviu do Senhor** Quem ela carregaria no ventre e a importância daquela Criança para a humanidade.

Como se percebe, parte da justificativa é de clara característica religiosa cristã. Mesmo quando visa esclarecer que a vida possui um plano divino, acaba por apelar para a fé, resumindo que é suficiente recordarmos de Maria que falou com Deus sobre o nascimento de Jesus. Somente em um segundo momento o autor do projeto refere-se às questões de saúde pública. A solução para esse impasse é a aceitação dessa imposição dada por Habermas por ambas as partes. Os religiosos devem dialogar com a autoridade que emana da Ciência e demais expressões da razão natural, enquanto que os seculares não devem portar-se como portadores do monopólio da verdade, tomando para si o direito de excluir a religião do debate público.

Tarefa esta que deve ser feita em cooperação entre cidadãos religiosos e seculares. Ainda que a tradução seja um fardo que recai nos ombros, o religioso, uma vez que dele é o interesse principal de fazer valer a sua voz, este peso é compensado pelo fato de os seculares estarem propensos a ouvir e dialogar sobre as possíveis verdades religiosas que serão traduzidas. Este é o pressuposto básico do liberalismo de Habermas, um

Estado neutro que não pode assumir nenhuma visão de mundo – secular ou religiosa – em detrimento de outra. É o perigo da proposta dada por Wolterstorff (1997), que defende a liberação para o legislador político de servir-se de argumentos religiosos. Sobre a ausência de filtros para o discurso político estrito, Habermas (2007, p.151) adverte que a “abertura do parlamento para a disputa em termos de certezas de fé pode transformar o poder do Estado num agente de uma maioria religiosa, a qual impõe a vontade ferindo o procedimento democrático”. Assim, não obstante ao fato do Estado ser laico, tal fundamento não implica na abstenção de políticas que apoiam ou limitam a religião. Ao mesmo tempo, “a rejeição do secularismo não deve abrir as portas para revisões que venham a anular a separação entre Igreja e Estado” (HABERMAS, 2007, p. 140).

No caso brasileiro, este perigo fica evidente quando se tem uma frente politicamente articulada em nome da fé. Daí o fato de Habermas ser categórico, e nisso converge com Rawls, da exigência da radical ruptura entre convicções religiosas e manifestações políticas por parte dos políticos profissionais. Nas palavras do autor, “tal exigência estrita só pode ser dirigida aos políticos que assumem mandatos públicos ou se candidatam a eles e que, por esse fato, são obrigados a adotar a neutralidade no que tange às visões de mundo” (HABERMAS, 2007, p. 145). Se assim não o for, o Estado pode legalmente favorecer uma maioria religiosa que impõe seus preceitos e abafa as minorias não representadas politicamente no parlamento.

Mesmo com tais ressalvas, em comparação com Rawls, Habermas adota uma postura mais receptiva às contribuições da religião no debate público a partir do ideal de tradução cooperativa, uma vez que a “deliberação pública favorece uma participação mais inclusiva e dinâmica dos cidadãos, religiosos e não religiosos, nas controvérsias em torno de temas políticos capitais” (ARAUJO, 2010, p.165).

A partir da tradução, preserva-se a identidade religiosa do fiel e suas demandas seriam mais bem atendidas via democracia. Não é competência de o Estado obrigar as pessoas religiosas a separarem suas identidades entre religiosas e não religiosas. Todavia, como já foi dito, afirma Habermas (2007), na política estrita representada pelos três poderes, as justificativas religiosas não são bem vindas. Isso não significa que os argumentos não devem ser ouvidos e considerados, mas sim que esfera política não deve estabelecer normas e preceitos “antes de dar ouvidos à objeção dos oponentes que se sentem lesados em suas convicções religiosas” (HABERMAS, 2013, p. 16).

Abre-se espaço para a participação do religioso no debate público sob a condição da tradução. Podem os mesmos, apoiados na “confiabilidade das traduções cooperativas de seus concidadãos, entenderem-se como participantes do processo de legislação, mesmo que os argumentos decisivos nesse processo sejam seculares” (HABERMAS, 2007, p. 148).

Neste sentido, cabe à pessoa secular abrir-se para um possível conteúdo de verdade de fonte religiosa. Um esforço de diálogo e cooperação para traduzir os anseios religiosos

de forma secular em que essa dupla perspectiva possa “conduzir à atitude razoável de manter certa distância da religião, sem se fechar totalmente às suas perspectivas” (HABERMAS, 2004, p.152), sempre tendo em mente a continuidade da separação entre Estado e religião (HABERMAS, 2007). Continuidade esta que somente será plena na medida em que “a socialização religiosa só estará afinada com a secular quando valores e normas se diferenciarem entre si, não apenas numa visão interna, mas também quando uma socialização surgir conscientemente da outra” (HABERMAS, 2007, p.291).

Por exemplo temos a atenção dada pela FPE para a questão do aborto. Inúmeros projetos são elaborados sobre esta questão com a intenção de impedir esta prática. As estratégias são variadas, desde a criação de um dia comemorativo à vida, intitulado “Dia do Nascituro” (PL 1190/2011), o qual evoca o sagrado, em uma linguagem bastante evangélica e grifada pelo autor do projeto como justificativa para criação do projeto “Efetivamente, **só Deus é o Senhor da Vida. A vida é uma dádiva de Deus, desta forma, nenhum homem, por mais poderoso que seja, pode se sobrepor ao Senhor e tirar a existência de seu semelhante**”, ao endurecimento de penas para os envolvidos. Aqui claro fica a necessidade de uma tradução secular para embasar o projeto.

Contudo, não há nada que obrigue o cidadão secular a auxiliar na tradução da linguagem religiosa. Mesmo porque, no caso dos opositores da FPE, não há interesse algum em que suas propostas ganhem vulto na esfera pública. Complica-se ainda mais a questão uma vez que “não parece haver bases (seja na teoria habermasiana, seja em qualquer outro lugar) para se fundamentar a obrigação de ajuda na tradução por parte dos cidadãos secularizados”(BRUM, 2015). A teoria habermasiana é utilizada em nome da solidariedade que se espera no debate entre os cidadãos seculares e religiosos¹³.

Muitos outros exemplos poderiam ser dados diante dos projetos propostos pela FPE, os quais não cabem no escopo desse texto. A intenção foi tão somente demonstrar a necessidade de cooperação entre atores religiosos e seculares na esfera da política pública para de amadurecimento da democracia brasileira.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto aqui apresentado diferenciou Estado laico e laicista. Ambos afirmam a separação entre os poderes – Estado e religião -, todavia num Estado laico não há a exclusão do discurso religioso no espaço público, enquanto que no ideal laicista, sim. Cabe ao Estado a devida neutralidade e amparo às mais diversas concepções de mundo. Neste sentido, a laicidade é uma questão política e não religiosa, não sendo prerrogativa de uma dada religião opor-se ao Estado laico. Se, todavia, tal fato se dá, demonstra insuficiência do Estado em fomentar a democracia entre cidadãos livres e iguais.

13. O que ele o fez na prática em seus diálogos com Ratzinger (HABERMAS; RATZINGER, 2007. No Brasil, tentativa de diálogo pode ser encontrada em MELO, Fábio; KARNAL, Leandro. Crer ou não crer: uma conversa sem rodeios entre um historiador ateu e um padre católico. São Paulo: Planeta, 2017.

Para superar estas questões – mundo secular e Estado Laico - sugeriram-se as propostas dadas por Rawls e Habermas. O primeiro autor faz uso do conceito de proviso, enquanto que o segundo utiliza-se do ideal de tradução cooperativa. No primeiro, o religioso encontra-se mais afastado da esfera pública, havendo a necessidade de tradução antecipada por parte do homem religioso político, o que provoca certa assimetria entre cidadãos crentes e não crentes, na medida em que o peso da tradução recai, sobretudo, sobre o interessado em propor e justificar suas ideais. Já o ideal de Habermas é mais flexível e convida em termos cooperativos a tradução e aprendizado mútuo da linguagem religiosa para a razão pública.

Não obstante as diferenças entre esses autores, ambos advogam a necessidade da devida separação entre os poderes e da correta tradução da linguagem para que os mesmos possam atuar com justificativas pautadas na razão pública e não em suas crenças. Neste sentido, numa democracia, não há exclusão de vozes, mas estas devem ecoar com tons universalizantes fundados em concepções políticas e não em suas crenças. A pluralidade de concepções de mundo impõe a necessidade da convivência em um mesmo espaço político de diferentes concepções. Cabe ao Estado e sociedade civil encontrar maneiras pacíficas para que as diferentes vozes se façam ouvidas e supridas dentro do Estado democrático.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Victor. (2012) *Laicidad y constitución*. Centro de estudos políticos e constitucionales. Madrid.

ÁLVAREZ, Tomás Prieto.(2010). *Liberdad religiosa y espacios públicos: laicidad, pluralismo, símbolos*. Madri: Editorial Civitas.

BAILEY, Tom; GENTILE, Valentina (orgs.), (2015). *Rawls and religion*. Nova York: Columbia University Press.

BAVARESCO, Agemir, (2015). *A ideia rawlsiana de razão pública: Limites e alternativas a partir de Habermas*. Revista Sol Nascente, Disponível em <http://www.ispsn.org/sites/default/files/magazine/articles/N2%20art6.pdf>, acesso em 10 de outubro de 2017.

BOBBIO, Norbert. *Cultura laica y laicismo*. Disponível em:<<http://www.elmundo.es/1999/11/17/opinion>>. Acesso em 19 de setembro de 2017.

BOBBIO, Norbert, (2011). *Teoria do ordenamento jurídico*. São Paulo: Edipro.

BOBSIN, Oneide, (1995) *Pentecostalismo - desafio e perspectivas pastorais*. Revista de Cultura Teológica, 13, Out/Dez.

BOURDIEU, Pierre. *Gênese e estrutura do campo religioso*. In: BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*, (2001). São Paulo: Perspectiva. p.26-78.

BRACHO, Carmen Vallarino, (2005) *Laicidad y Estado Moderno: definiciones e procesos*. Questões políticas, no. 34, Faculdade de Ciências Jurídicas y Políticas.

BRUM, Henrique. Habermas: *Teoria da Democracia e religião na esfera pública*.

CAMPOS JÚNIOR, Luís, (1995) *Pentecostalismo: sentidos da palavra divina*. São Paulo: Ática.

CATROGA, Fernando, (2006). *Entre deuses e césores: secularização, laicidade e religião civil*. Coimbra: Almedina.

FREIRE, Wesley, (2014). *Religião, esfera pública e pós-secularismo: o debate rawls-habermas acerca do papel da religião na democracia liberal*. V.1, no. 10. Natal: Revista Saberes.

FRESTON, Paul, (1993), *Protestantes e política no Brasil: da constituinte ao impeachment*. Tese (Doutorado em Sociologia). Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

FREYRE, Gilberto, (2003), *Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Global.

GIUMBELLI, Emerson, (2000), *A vontade do saber: tipologias e classificações sobre o protestantismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Revista religião e sociedade.

GIUMBELLI, Emerson, (2004), *Religião, Estado, modernidade: notas a propósito de fatos provisórios*. São Paulo: Estudos avançados, v. 18, n. 52, p. 47-62, Dec. Disponível em :<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 Setembro de 2017.

GOUVÊIA, Evalberto, (1196) *Xô Satanás !!! Mas afinal, quem é Satanás?* Revista de Cultura:Vozes.

HABERMAS, Jünger, (2002). *A inclusão do outro: Estudos de Teoria Política*. São Paulo: Edições Loyola.

HABERMAS, Jünger, (2007). **Entre naturalismo e religião**: estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HABERMAS, Jünger, (2013). **Fé e saber**. São Paulo: Unesp.

HABERMAS, Jünger, (2003). **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HABERMAS, Jünger (2004). **O Direito dos Povos**; seguida de "Idéia de razão pública revista". São Paulo: Martins Fontes.

HABERMAS, Jünger, (1990). **Pensamento pós-metafísico**: Estudos Filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HABERMAS, Jünger, (2012). **Teoria do Agir Comunicativo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.

HABERMAS, Jünger, (2008). **Uma Teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes.

HABERMAS, Jünger; RATZINGER, Joseph, (2007). **Dialética da secularização**: sobre razão e religião. Aparecida: Ideias & Letras.

<http://www2.camara.leg.br/>

JOVER, Adoración. **Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos**. Disponível em: <<http://www.olir.it>>. Acesso em 19 de setembro de 2017.

KRITSCH, Raquel, (2002). Soberania: construção de um conceito. São Paulo: Humanitas.

LAFER, Celso. Estado Laico, (2009). In: **Direitos Humanos, Democracia e República** – Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin do Brasil.

LEITE, Fábio Carvalho, (2011). **O Laicismo e outros exageros sobre a Primeira República no Brasil**. Rio de Janeiro: Religião e sociedade, v.31, n. 1, p. 32-60. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-85872011000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13 de setembro de 2017.

LLANO CIFUENTES, Rafael, (1989). **Relações entre Igreja e o Estado**. Rio de Janeiro: José Olympio.

MACLURE; Jocelyn; TAYLOR, Charles, (2011). **Laicidad y libertad de consciencia**. Madrid: Alianza.

MARIANO, Ricardo, (1999). **Neopentecostais**: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil. São Paulo: Edições Loyola.

MARIANO, Ricardo, (1995). **Neopentecostalismo**: os pentecostais estão mudando. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Sociologia). Dpto Sociologia/FFLCH/USP.

MARIANO, Ricardo, (2002). **Secularização do Estado, Liberdades e Pluralismo Religioso**. Trabalho apresentado no III Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. Disponível em http://www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/ricardo_mariano.htm, acessado em 12/9/2017.

MORAES, Rafael. **A igreja católica e o Estado laico**, (2011). In.: MARTINS, Ives Gandra da Silva Filho; NOBRE, Milton Augusto de Brito (Orgs.). O Estado Laico e a Liberdade religiosa. São Paulo: LTR.

PIERUCCI, Antônio Flávio; PRANDI, Reginaldo, (1996). A realidade social das religiões no Brasil. São Paulo: Humanismo.

PIERUCCI, Ricardo. **Reencantamento e dessecularização**: a propósito do auto-engano em sociologia da religião, (1997). Novos Estudos Cebrap, n. 49, p. 99-117, nov.

RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação, (2001). São Paulo: Martins Fontes.

RAWLS, John. **O Direito dos Povos**; seguida de "Idéia de razão pública revista", (2004). São Paulo: Martins Fontes.

RAWLS, John. **O liberalismo político**, (2000). São Paulo: Ática.

RAWLS, John. **Uma Teoria da justiça**, (2008). São Paulo: Martins Fontes.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**, (1995). São Paulo: Cia das Letras.

RODRIGUES, Eder. **Estado laico e símbolos religiosos no Brasil: as relações entre Estado e Religião no constitucionalismo contemporâneo**, (2014). Curitiba: Juruá.

SARMENTO, Daniel. **O crucifixo nos tribunais e a laicidade do Estado**. In.: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SORIANO, Aldir Guedes (Orgs.). **Direito à liberdade religiosa: desafios e perspectivas para o século XXI**, (2009). Belo Horizonte: Fórum.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, (1999). São Paulo: Malheiros.

TAVARES, Célia Cristina da Silva. **Entre a Cruz e a Espada: Jesuítas e a América Portuguesa**, (1995). Dissertação (Mestrado em História). Niterói: Universidade Federal Fluminense.

TOMÉ, Júlio. **Estado versus religião: as perspectivas liberais de Rawls e Habermas e os argumentos religiosos e não-religiosos na esfera pública**, (2015). Monografia: UFSC.

VAZQUES, Rodolfo. **Laicidad, religión y deliberación pública**, (2010). In.: VASQUEZ, Rodolfo; MIGUEL, Alonso. **Et. All. Democracia, religión y constitución**. Madrid: Fundacion Coloquio Jurídico Europeo.

WEBER, Max. **A Ética protestante e o espírito do capitalismo**, (2004). São Paulo: Companhia das Letras.

WOLTERSTORFF, N.; AUDI, R. **Religion in the public square: the place of religious convictions in political debate**, (1997). Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

CAPÍTULO 12

A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: VIVÊNCIAS DE MÃES DE VÍTIMAS DE ABUSOS SEXUAIS INTRAFAMILIAR E MULTIGERACIONALIDADE

Data de aceite: 01/10/2020

Dionne Lima de Oliveira

<http://lattes.cnpq.br/7696975132135183>

Dorli João Carlos Marques

<http://lattes.cnpq.br/6294095748214528>

RESUMO: O estudo investiga o abuso sexual intrafamiliar. A questão preocupa os operadores de direito, profissionais da saúde e a sociedade em geral. O objetivo do estudo é analisar o percurso das mães na tomada de decisão em denunciar o abusador, verificar especificidades na vivência das que omitiram ou comunicaram, relacionados fatores sociodemográficos e abuso. A metodologia foi quali-quantitativa. Aplicou-se questionários semi-estruturados, os resultados foram comparados com outros desenvolvidos no Brasil. Constatou-se a ocorrência de negação de sentimentos, o que impede de quebrar o ciclo de violência multigeracional. O estudo ainda suscitou uma promissora problemática de pesquisa: por que as mães não denunciam o agressor, se é a maior protetora de seus filhos?

PALAVRAS-CHAVE: Abuso Sexual, Mães de crianças abusadas, Multigeracionalidade, Violência doméstica, Políticas públicas.

DOMESTIC VIOLENCE: MOTHERS EXPERIENCES OF INTRAFAMILY SEXUAL ABUSE AND MULTIGENERATIONALITY VICTIMS

ABSTRACT: The study investigates intra-family sexual abuse. The issue concerns legal operators, health professionals and society in general. The objective of the study is to analyze the mothers' path in decision making to denounce the abuser, to verify specificities in the experience of those who omitted or communicated, related to sociodemographic factors and abuse. The methodology was quali-quantitative. Semi-structured questionnaires were applied, the results were compared with others developed in Brazil. There was a denial of feelings, which prevents breaking the cycle of multigenerational violence. The study also raised a promising research problem: why don't mothers denounce the aggressor, if she is the greatest protector of their children?

KEYWORDS: Sexual Abuse, Mothers of Abused Children, Multigenerationality, Domestic Violence, Public Policy.

1 | INTRODUÇÃO

Entre 2011 e 2017, o Brasil apresentou um aumento de 83% nas notificações gerais de violências sexuais contra crianças e adolescentes, segundo o boletim epidemiológico divulgado pelo Ministério da saúde. No período foram notificados 184.524 casos de violência sexual, sendo 58.037 (31,5%) contra crianças e 83.068 (45,0%) contra adolescentes, mas

acredita-se que muitos casos não tenham sido notificados. A maioria das ocorrências, tanto com crianças (69,2%), quanto com adolescentes (58,2%), ocorreu dentro de casa e os agressores são pessoas do convívio das vítimas, geralmente familiares. O estudo também mostra que a maioria das violências é praticada mais de uma vez, se repetindo 33,7% nas crianças e 39,8% nos adolescentes.

O abuso sexual infantil é considerado um problema de saúde pública, tendo em vista os expressivos números registrados de ocorrências e notificações (GONÇALVES & FERREIRA, 2002; PFEIFFER & SALVAGNI, 2005). Outro agravante são os impactos dos efeitos psicossociais e cognitivas que afetam as vítimas e familiares. Porém o número de subnotificações é muito elevado, devido a ocultação e não serem denunciados, principalmente pelo fato de ocorrerem dentro do contexto familiar. Essa ocultação leva à impunidade, fato que preocupa profissionais e pesquisadores que trabalham diretamente com esse fenômeno.

A dinâmica desse crime é complexa, por envolver aspectos sociais, psicológicos, legais e culturais. Acontecem na maioria dos casos, no âmbito familiar onde se acredita ter um ambiente seguro para as vítimas. Os pais se preocupam em orientar seus filhos a não confiarem em pessoas desconhecidas, que são estranhas ao convívio familiar. Porém na maioria dos casos são surpreendidos com o abusador sendo alguém íntimo e da sua confiança. Enfretamento de violência que dificulta uma ação ostensiva do Estado, que preocupa os operadores do direito, da segurança pública, cidadania e direitos humanos.

É frequente mães de vítimas de abuso sexual, revelarem de uma forma espontânea que também já foram vítimas desses abusos. Que tinham até um “cuidado” em orientar seus filhos acerca de abusos com questionamentos de praxe, que quase sempre eram respondidos negativamente. Essa resposta era suficiente para ter a certeza de que a vítima estaria segura.

Na Delegacia Especializada em Proteção à Criança e ao Adolescente – (DEPCA) as vítimas de abuso sexual têm todo um protocolo de atendimento, encaminhamento, acolhimento e acompanhamento, que vai desde o agendamento para o Psicossocial, Serviço de Atendimento a Vítima de Violência Sexual (SAVVIS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), visando o apoio afetivo, construindo estratégias de proteção e o fortalecimento emocional para as vítimas. Ao verificar se esses serviços de acolhimento e enfretamento estariam disponibilizados em outros locais, para atender às mães, consultando o Serviço de Apoio Emergencial À Mulher (SAPEM), foi informado que os serviços disponíveis se destinam às mulheres vítima de violência doméstica, encaminhadas pela Delegacia Especializada em Crimes Contra a Mulher (DECCM). Consultando a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUSC), constatou-se que a rede de enfretamento é destinada às mulheres vítimas de violência doméstica, as quais são vítimas imediatas dos crimes causados por seus parceiros íntimos. Atualmente não existe rede de enfretamento e acolhimento para as

mães das vítimas ante e pós-denúncia, de modo a construir diferentes formas de cuidar e ser cuidada.

Essa constatação exigiu adoção de postura crítica em relação a discutir alternativas de atendimento psicológico e social não apenas para às crianças e adolescentes vítimas, mas também às mães ou cuidadores. Quando as necessidades das mães são ignoradas, pode-se perder uma oportunidade de beneficiar a criança (HEFLIN, DEBLINGER, & FISHER, 2004).

Mediante estas premissas, elegeu-se como objeto de estudo as vivências dessas mães privilegiando o foco na tomada de decisão em omitir, retardar ou comunicar o abuso sexual na Delegacia. Pretendeu-se verificar se há especificidades na vivência das mães que omitiram, comunicaram ou retardaram a denúncia, cuja gênese remonta a fatores socioeconômicos, vivências emocionais marcadas por situações semelhantes de abuso sexual intrafamiliar, com sentimentos de abandono, raiva, culpa, vergonha e medo. Dessa forma, essas mães desenvolveram estratégias de negação desses sentimentos. Algumas questões podem influenciar na sua tomada de decisão. O perfil socioeconômico dessas mães influencia na tomada de decisão em denunciar o abusador? O medo de uma desestruturação familiar provocada pela denúncia do agressor poderia levar essa mãe à omissão? A aplicação de medidas preventivas no enfrentamento e empoderamento dessas mães poderia implicar na redução dos índices de abuso sexual infanto-juvenil? A mãe é vítima mediata dos crimes sexuais praticados contra seus filhos?

É imperioso compreender o percurso das mães que omitiram ou comunicaram o abuso sexual na delegacia. Vários fatores influenciam na decisão das mães das vítimas de omitir, retardar ou notificar à Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente. A revelação do abuso sexual, principalmente quando o agressor é alguém da família ou do convívio familiar, pode gerar uma crise, ocasionando dinâmicas de culpabilização e vergonha, que podem potencializar a sintomatologia da vítima. (MACHADO, 2008).

O objetivo deste trabalho é criar uma rede de enfrentamento e acolhimento para mães ante e pós-notificação do abuso sexual, assim como a análise dos ciclos de violência de abusos sexuais intergeracionais por profissionais especializados como psicólogos e assistentes sociais, com o intuito de capacitar e empoderar dando subsídios para enfrentar e quebrar o ciclo de violência.

2 | MATERIAIS E MÉTODOS

Configura-se numa pesquisa de campo de caráter exploratório. Portanto, a pesquisa vai buscar envolver: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais. Será dada ênfase nesta pesquisa nas experiências e as ações das mães de vítimas de abuso sexual intrafamiliar, valorizando a subjetividade, expressa mediante relações que constitui um grupo, e estes dão sentido aos fenômenos sociais (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Sobre o caráter exploratório desta pesquisa, vai caracterizar-se por ela buscar ter como o objetivo a formulação de questões ou de um problema e, por ser uma investigação de pesquisa empírica, com finalidade de desenvolver hipóteses, modificar ou esclarecer conceitos e aumentar familiaridade do investigador com o ambiente, fato ou fenômeno e fornecer subsídios para realização de futuras pesquisas (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Esta pesquisa vai privilegiar, portanto, uma abordagem metodológica qualitativa adquirindo contornos do marco conceitual “vivências”. A abordagem qualitativa, caracteriza-se por implicar analisar o contexto onde as situações ocorrem, valorizando o sentido que as pessoas dão às situações e eventos. Para se compreender o movimento destes contextos, não deve haver hipóteses fechadas antes da entrada em campo. A pesquisa refaz-se constantemente no próprio processo de investigação, admitindo a existência da subjetividade e da reflexividade na construção das experiências. (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Assim, durante todo o processo de inserção do pesquisador no lócus de pesquisa enquanto entrevistador buscar-se-á compreender as experiências a partir de um espaço histórico, social e político.

Buscar-se-á, portanto, selecionar uma amostra não probabilística com por conveniência ou acessibilidade (COOPER; SCHINDLER, 2003). A escolha das participantes será realizada por conveniência visando selecionar as mães participantes com diferentes perspectivas de atuação.

3 | INSTRUMENTO PARA LEVANTAMENTO DE DADOS

Este estudo utilizará o procedimento de técnica de entrevistas semi-estruturada em profundidade. Nesse aspecto, a entrevista semi-estruturada ao mesmo tempo que amplia o jogo interativo por possibilitar novas perguntas baseadas nas respostas do entrevistado, consiste numa conversa intencional, geralmente entre duas pessoas, em que uma delas tem como objetivo obter informações detalhadas sobre a outra (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Nesse aspecto, as questões no processo desta pesquisa serão orientadas por um roteiro semi-estruturado que vise estimular o diálogo espontâneo com a pesquisadora, com vistas a não limitação de respostas, mas o fornecimento de “[...] uma estrutura de referência para as respostas” (COOPER; SCHINDLER, 2003, p. 278).

4 | ANÁLISE DE DADOS

Os dados foram analisados, a partir da técnica de análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin apud Minayo (2010) define análise de conteúdo como:

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (p. 303).

Esse método de análise permite que, a partir dos dados encontrados nas pesquisas qualitativas, a pesquisadora pode realizar análises sobre o tamanho das respostas, a frequência de conteúdos, convergências e divergências nos discursos, para que, com base no referencial teórico adotado, faça inferências de sua autoria. A análise de conteúdo abarca análises lexicais, análises de expressão, análises de relações, análises de avaliação ou representacional, análise de enunciação e análises temáticas (MINAYO, 2010).

5 | PROCEDIMENTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Para o desenvolvimento desta pesquisa serão respeitadas as normas e diretrizes para a realização de pesquisas envolvendo seres humanos, contidas na Resolução nº 466/12, do Conselho Nacional de Saúde (CNS). O projeto foi apresentado ao Comitê de Ética sendo submetido online por meio da Plataforma Brasil para ponderações, conforme os protocolos legais vigentes da Universidade do Estado do Amazonas.

6 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Desde os primórdios, a criança tem sido vítima de várias explorações, principalmente de natureza sexual. Todavia, a sua denúncia tem tido pouco alcance, e as subnotificações abafadas pelo silêncio com que a sociedade, em geral, e os especialistas, em particular, têm procurado encobrir. (AZEVEDO, 1988)

Embora a humanidade tenha efetuado avanços contínuos em seu controle sobre a natureza, podendo esperar efetuar outros ainda maiores, não é possível estabelecer com certeza que progressos semelhantes tenham sido feitos no trato dos assuntos humanos (FREUD, 1927d). Freud, quem deu um impulso enorme à compreensão dos aspectos sexuais na infância.

Segundo Freud (1913c), a rejeição pelo tema do incesto é produto da aversão que os seres humanos sentem pelos seus primitivos desejos incestuosos, dominados pela repressão. A história revela que, nos mitos, aos deuses é garantida a satisfação de todos os desejos a que as criaturas humanas têm de renunciar, tal como no caso do incesto. O desejo humano transforma-se em privilégio divino (FREUD, 1932e). O que é representado como insultante a nossos mais sagrados sentimentos constituía costume universal, poderíamos chamá-lo de um uso tornado sagrado, entre as famílias dominantes do Antigo Egito e de outros povos primitivos (Freud, 1939f.)

Através da descoberta da Psicanálise tornam a hipótese de uma aversão inata à relação sexual incestuosa totalmente insustentável. Confirmam que as mais precoces excitações sexuais dos seres humanos muito novos são invariavelmente de caráter incestuoso (FREUD, 1913c). “A proibição de uma escolha incestuosa de objeto constitui, talvez, a mutilação mais drástica que a vida erótica do homem, em qualquer época, já experimentou” (FREUD, 1930d).

“A condição da eficácia patogênica de uma experiência é que ela precisa parecer intolerável ao ego e provocar um esforço defensivo” (FREUD, 1906b). A essa defesa Freud remete a cisão psíquica. Não importam, portanto, as excitações sexuais que um indivíduo possa ter experimentado em sua infância, mas a sua reação a tais vivências.

Segundo Rosenfeld (1979), a linha de demarcação entre a fantasia e a realidade é geralmente obscura, pois a fantasia pode ser baseada em experiências reais familiares que foram deslocadas ou distorcidas. Embora seja fácil distinguir o que é incesto do que não é, as famílias confrontam-nos com inúmeros dilemas.

Ferenczi, citado por Rosenfeld (1979), notou que muitas crianças pequenas que tinham de fato sido envolvidas sexualmente com adultos ficavam frequentemente confusas se o evento tinha realmente acontecido, uma confusão que foi atribuída a uma sobrecarga de sentimentos de desamparo acompanhados pela molestação. Tais confusões podem ser compreendidas não só em termos do desenvolvimento psicosssexual e a repressão do que é traumático mas, também, em termos de fase do desenvolvimento cognitivo da criança.

Outra dificuldade na descrição e interpretação dos abusos sexuais em pesquisas é a falta de organização teórica e conceitual. O que é o incesto? A resposta para essa pergunta é bastante complexa e não existe uma concepção única a respeito. Segundo Cohen (1993), a palavra incesto deriva do latim *incestus*, que significa impuro, manchado, não casto, ou seja, *in* – não e *cestus* – puro.

Existem diversas interpretações quanto à definição do que seja um comportamento incestuoso, devido à complexidade do tema. Porém, nenhuma delas se mostra totalmente satisfatória, porque todas as interpretações têm em comum a repulsa do incesto.

Forward e Buck (1989,) diferenciam a visão legal da visão psicológica. A definição legal trataria o incesto como a relação sexual entre indivíduos com um grau máximo de parentesco e que está proibida por algum código religioso ou civil. A abordagem psicológica deste fenômeno classificaria o incesto como qualquer contato abertamente sexual entre pessoas que tenham um grau de parentesco, por consanguinidade ou por afinidade, ou que acreditam tê-lo. Esta definição incluiria padrasto, madrasta, sogro, sogra, meio-irmão, avós e companheiros que morem junto com o pai ou a mãe, caso eles assumam a função de pais.

A experiência do abuso sexual intrafamiliar devido ter uma experiência traumática chama a atenção sobre o ajustamento cognitivo e afetivo do indivíduo. “O trauma, no sentido mais popular do termo, significa uma quebra de fé” (Winnicott, 1965a). Segundo Winnicott (1967b), “o trauma é um impacto provindo do meio ambiente e da reação do indivíduo a ele, que ocorre anteriormente ao desenvolvimento, por esse indivíduo, de mecanismos que tornem a experiência previsível”. É aquilo contra o qual o indivíduo não possui uma defesa organizada, de maneira que um estado de confusão sobrevém seguido talvez de uma reorganização das defesas, estas de um tipo mais primitivo do que as que eram suficientemente boas antes da ocorrência do trauma (WINNICOTT, 1969c).

O trauma, portanto, varia de significado de acordo com o estágio de desenvolvimento emocional da criança. De início, o trauma implica um colapso na área de confiabilidade da criança em um meio ambiente. O resultado de tal colapso mostra-se no fracasso ou no relativo fracasso no estabelecimento da estrutura da personalidade e organização do ego (Winnicott, 1965a).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assegura os direitos fundamentais positivos e negativos que protegem e colocam os vulneráveis a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, assegurando assim a sua dignidade. A parte final do art. 227 da CF/88 assim expressa: “além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. (EC nº 65/2010); significando o Direito Fundamental Negativo, que é um conceito formulado pela doutrina para aqueles direitos e garantias fundamentais que têm como objetivo e abstenção do Estado ou de terceiros de violá-las.

Art. 227- É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas.

§ 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

Portanto a ação de constranger física ou moralmente uma criança ou adolescente para submetê-la aos desejos de outra, quer seja por abuso sexual ou outra forma de violência é punida severamente pela lei.

No mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Lei 8.069/90 dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

Art. 5º - Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Art. 70 É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 130 Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum.

7 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

O abuso sexual contra a criança é uma forma presente de violência doméstica, geralmente mantido em silêncio, mascarado pela revolta, pela conspiração dos sentimentos de impotência, passividade e submissão. Tem uma distribuição “democrática”, ocorrendo em todos os níveis socioeconômicos (SANTOS, 1991). Nos últimos anos houve um aumento da consciência de que a frequência do incesto é mais alta do que se imaginava. São os relatos da literatura profissional, na prática clínica e nas delegacias de proteção à criança e ao adolescente. Apesar disso, alguns profissionais não estão capacitados para tais atendimentos e escutam os relatos de molestação sexual como fantasias acarretando a revitimização das crianças e adolescentes.

A violência ou o abuso sexual na maioria dos casos é intrafamiliar, onde é cometido por alguém da família, o que torna a vítima em questão ainda mais vulnerável às represálias quando se revela o abuso ou a violência. Quanto mais frequentes os abusos, maiores os impactos nas dimensões física, sexual, emocional e moral da criança e do adolescente, pois dificilmente os abusados esquecem a violência sexual. Os efeitos são vários: dificuldades de manter relações afetivas, sexuais e amorosas saudáveis, envolvimento em prostituição, uso de álcool ou drogas, dificuldade de inserção na vida social, sentimento de inferioridade e culpa.

O abuso sexual intrafamiliar apresenta uma dinâmica de funcionamento específica, na qual o abusador, a criança ou adolescente vítima e a mãe compõem um sistema familiar fragilizado. O segredo do abuso sexual garante a essas famílias a ilusão de que tudo está sob controle. Quando o segredo é desvelado e as histórias de violência vêm à tona, a família e seus membros encontram-se diante do desafio de rever e construir novos papéis e limites (SANTOS, S. S. 2007).

A denúncia da violência é fator preponderante para que o abuso sexual seja notificado, a criança vítima precisa romper o silêncio, alguém precisa escutá-la e tomar as providências necessárias para sua proteção. A denúncia freqüentemente é realizada por alguém próximo à criança e, geralmente, pela mesma pessoa para quem foi revelada a violência. A mãe tem sido apontada como uma figura importante nesse processo, pois na maioria das situações o abuso é revelado a ela (BERLINER & CONTE, 1995; JONZON & LINDBLAND, 2004).

Estudos apontam que a adaptação das crianças após o abuso e a revelação está associada à forma com que as mães conseguem lidar com a situação e à capacidade de prover suporte emocional às suas crianças (LEIFER, KILBANE, & GROSSMAN, 2001; PINTELLO & ZURAVIN, 2001). Dessa forma, muitos estudos investigam as conseqüências psicológicas nas vítimas.

A literatura mostra a importância de incluir familiares não abusivos no tratamento da vítima, principalmente as mães, tendo em vista seu envolvimento na situação.

Segundo a World Health Organization (WHO) (KRUG, DAHLBERG, MERCY, ZWI, & LOZANO, 2002), o abuso sexual contra crianças e adolescentes envolvem ações de conteúdo sexual praticadas pelo agressor que se encontram num estágio de desenvolvimento e maturidade superior ao da criança ou adolescente vítima. Abusos sexuais que podem ser de natureza heterossexual ou homossexual e são impostas à vítima por meio de indução ou coação da sua vontade. Geralmente, o abusador não utiliza a violência física, mas se utiliza do seu poder de influenciar a vítima, que ainda não está apta a consentir. Esse tipo de violência é considerado um problema de saúde pública, tanto pela frequência com que ocorre e pelos impactos das repercussões cognitivas e psicossociais que acarretam nas vítimas e seus familiares.

Uma criança abusada sexualmente, que recebe sob o seu corpo impactos do erotismo do agressor, fica profundamente abalada pelas mudanças que ela pode perceber no corpo do agressor como (pênis ereto, ejaculação etc.), em adição ao que ela experimenta no seu próprio corpo. A falta de controle e a inabilidade da criança para essa compreensão, intensificado pelo comportamento de negação do agressor, leva a uma dificuldade da criança não somente em manter algum nível de realidade, mas, também, em estabelecer uma clara diferenciação entre o seu corpo e o do seu abusador. Na concepção da criança, o corpo poderia tornar-se o local das mudanças aterrorizantes e misteriosas, estas gerando ansiedade. Segundo Arvanitakis (1993), tais representações persecutórias e prejudicadas do corpo podem levar a criança a múltiplas somatizações, ocasionalmente automutilações e tentativas de suicídio.

Para Cole e Putnam (1992), o abuso sexual por um dos pais viola a crença básica da criança sobre segurança e verdade nas relações, causando distúrbios no julgamento e na habilidade de ter relações satisfatórias nas quais estejam envolvidos sentimentos de amor e proteção. De fato, o suporte social típico, nas famílias incestuosas, é a força do sofrimento.

O risco das vítimas de incesto que interfere no desenvolvimento normal não é estático. Diferenças individuais no ajustamento devem ser compreendidas em termos de processo de desenvolvimento. Cada transição de desenvolvimento proporciona à vítima oportunidade de reprocessar a experiência (COLE E PUTNAM, 1992).

A média de idade em que o primeiro contato sexualizado entre pai e filha ocorre está entre os sete e nove anos. Na situação de abuso, a probabilidade de as vítimas aumentarem suas experiências sociais e estabelecerem um sentido de autocompetência no mundo social além da sua casa diminui. Intensa culpa, vergonha e confusão reduzem a probabilidade do sentimento de segurança suficiente para construir novas amizades e suporte social fora de casa. As mudanças físicas da puberdade envolvem ajustamentos psicológicos e sociais.

É recorrente nos discursos das mães das vítimas um sentimento de culpa relatado por elas, por estarem associadas a um modelo materno complexo, onde não pode haver

falhas e o distanciamento do modelo padrão ocasionará sentimentos de culpa e frustração.

As mães podem reagir: (a) de forma positiva, quando acreditam no relato de seus filhos; de forma negativa, quando não acreditam e mantêm-se ao lado do abusador; (c) ou ambivalentemente, quando se encontram divididas entre o relato de seus filhos e do abusador (SANTOS & DELL' AGLIO, 2009). Em casos de abuso sexual intrafamiliar, as mães das vítimas, geralmente são filhas, irmãs, cunhadas ou companheiras dos abusadores, que se veem diante de conflitos familiares e de importantes tomadas de decisões que podem ocasionar alterações na dinâmica familiar (FURNISS, 2002).

8 | CICLO DE VIOLENCIA INTERGERACIONAL

É frequente, o ciclo de violência intergeracional em casos de abuso sexual intrafamiliar, onde também houve abuso da mãe na infância (HIEBERT-MURPHY, 1998; NARVAZ & KOLLER, 2005; SANTOS & DELL' AGLIO, 2007). Porém, provavelmente, estas mães devem ter omitido os abusos sofridos ou não ter recebido nenhuma intervenção de apoio. Mães com história de abuso sexual na infância podem reviver as emoções e lembranças de suas próprias experiências ao tomarem conhecimento ou lidarem com as repercussões do abuso de suas crianças ou adolescentes (GREEN, COUPE, FERNANDEZ, & STEVENS, 1995).

Segundo Santos e Dell' Aglio (2007), em estudo realizado com mães, que também foram vítimas de abuso sexual intrafamiliar na infância, observou-se que existem outras formas de violência que se sobrepõem à experiência de abuso, revelando a repetição de interações entre os membros da família. Torna-se necessário um retorno a sua própria infância para que estas mães rompam com este ciclo de violência.

Machado (2008) entende que dentre os principais aspectos a serem abordados na fase da intervenção com a família destacam-se: a) o rompimento da ideia de caso único; b) auxiliar os pais a compreenderem o impacto do abuso, a lidarem com suas fantasias, culpabilizações e com a procura de explicações; c) explicar os procedimentos legais e médicos necessários; d) orientar em relação à pressão que a família faz para que a criança esqueça ou perdoe.

Santos (2011) compreende que a intervenção proporciona espaço para trabalhar sentimentos ambivalentes relacionados à descoberta do abuso. Também reforça a decisão de notificar o abusador, dando segurança a mãe, para que perceba consequências positivas. Deve abranger e auxiliar em questões relacionadas às dificuldades da família e principalmente da mãe, como a busca de um trabalho remunerado, quando essa é dependente financeiramente do abusador.

Trata-se de uma violência que pode ter conexões com outras, como a exploração sexual e o tráfico de crianças e adolescentes, por exemplo. Fazem-se necessárias ações que se pautem por uma efetiva integração intersetorial segurança pública, saúde, educação

e justiça (CAMPOS ET AL., 2005).

É preciso ampliar a compreensão do fenômeno dos abusos sexuais infanto-juvenil para toda a sociedade, para que perceba que este problema não diz respeito apenas a quem o vivencia, ou aos profissionais e pesquisadores que com ele lidam diariamente. É um problema de todos que lutam por uma sociedade livre de violência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mães são importantes em todo o processo. Desde o momento da revelação, da notificação e nos atendimentos psicológico das vítimas. Geralmente, elas são as primeiras a tomarem conhecimento da situação de abuso e a forma de que lidam com essa situação irá influenciar no prognóstico de seus filhos (ELLIOT & CARNES, 2001; PINTELLO & ZURAVIN, 2001).

O foco deste trabalho será direcionado para a problemática vivenciada na Delegacia Especializada em Proteção à Criança e ao Adolescente, pois este é o local responsável pelas investigações sobre crimes sexuais infantis. Não há tradição de pesquisas na Delegacia e escassa discussão no ambiente acadêmico sobre o tema.

Nessa perspectiva é imperioso um estudo acadêmico para verificar a percepção identificada na delegacia sobre a violência psicológica exercida sobre as mães de vítimas de abusos sexuais e quais os fatores preponderantes que influenciam sua tomada de decisão em omitir, retardar ou notificar tais crimes aos órgãos competentes que podem lhe prestar auxílio, dentro da rede de proteção infanto-juvenil.

O combate à violência sexual contra crianças e adolescentes necessita de engajamento da sociedade, de instituições, famílias e do governo na prevenção dos crimes sexuais, no fortalecimento das denúncias e no comprometimento das instituições para que juntas possam, por meio de ações acolhedoras e eficazes, garantir a proteção integral de crianças e adolescentes.

Portanto, é necessário um estudo para discutir alternativas de enfrentamento psicológico e social não apenas às crianças e adolescentes vítimas, mas também às mães ou cuidadores, considerando a importância do seu papel na dinâmica familiar, onde a mãe apresenta a principal fonte de proteção para os seus filhos. Além de ser relevante para o desenvolvimento científico nas áreas das ciências humanas; especialmente nas disciplinas de Cidadania, Direitos Humanos, Psicologia e Sociologia.

Sob o olhar das ciências humanas e sociais, visa produzir subsídios para o Estado reconhecer e promover políticas públicas que ampare, proteja e estimule a mãe a denunciar, lhe capacitando para enfrentar situações de conflitos antes, durante e pós-denúncia, potencializando o enfrentamento de crimes de abuso sexual infanto-juvenil. Nesse sentido, este projeto se articula com a linha de pesquisa: sociedade, estado, direito e gestão da segurança pública do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

- ARVANITAKIS, K. ET AL. **Early sexual abuse and nightmares in the analysis of adults.** *Psychoanal Quaterly* 62(4):572-587, 1993.
- AZEVEDO, M. A., & GUERRA, V. N. A. (1989). **Crianças vitimizadas: A síndrome do pequeno poder.** São Paulo: IGLU.
- BERLINER, L., & CONTE, J. R. (1995). **The effects of disclosure and intervention on sexually abused children.** *Child Abuse & Neglect*, 19(3), 371-384.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação.** Porto: Porto Editora, 1994.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 jan. 2019.
- BRASIL. Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <[http://www. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8069.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2019.
- CAMPOS, M. A. M. R., SCHOR, N., ANJOS, R. M. P., LAURENTIZ, J. C., SANTOS, D.V., & PERES, F. (2005). **Violência sexual: integração saúde e segurança pública no atendimento imediato à vítima.** *Saúde e Sociedade*, 14(1), 101-109.
- CARVALHO, Q. C. M., GALVÃO, M. T. G., & CARDOSO, M. V. L. M. L. (2009). **Abusosexual infantil: percepção de mães em face do abuso sexual de suas filhas.** *Revista Latino- Americana de Enfermagem*, 17(4), 501-506
- COHEN, Claudio. **O incesto. Um desejo.** São Paulo: Casa do Psicólogo Editora Ltda., 1993
- COLE P, PUTNAM F. **Effect of incest on self and social functioning: a developmental psychopathology perspective.** *J. of Cons. and Clin. Psychol.* 60 (2): 174-84, 1992.
- COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em Administração.** 7a ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- DELL'AGLIO, D. D.; MOURA, A.; SANTOS, S.S. **Atendimento a mães de vítimas de abuso sexual e abusadores: considerações teóricas e práticas.** *Psicol. clin.*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 53-73, 2011 . Disponível em < encurtador.com.br/dqwO7 > acessado em 05 nov. 2018.
- ELLIOT, A. N., & CARNES, C. N. (2001). **Reactions of nonoffending parents to the sexual abuse of their child: A review of the literature.** *Child Maltreatment*, 6(4), 314-331.
- FORWARD S., BUCK C. **A traição da inocência. O incesto e sua devastação.** Rio de Janeiro: Rocco, 1989.
- FREUD, S. (1905). **Três ensaios sobre a teoria da sexualidade.** In: *Obras completas.* Rio de Janeiro: Imago, 1975a.

____ (1906 [1905]). *Minhas teses sobre o papel da sexualidade na etiologia das neuroses*. In: *Obras completas*. Rio de Janeiro: Imago, 1975b.

____ (1913 [1912-13]). *Totem e Tabu*. In: *Obras completas*. Rio de Janeiro: Imago, 1975c.

FURNISS, T. (2002). **Abuso sexual da criança: uma abordagem multidisciplinar: manejo, terapia e intervenção legal integrados**. (M. A. V. Veronese, Trad.). Porto Alegre: Artes Médicas.

GONÇALVES, H. S., & FERREIRA, H. L. (2002). **A notificação da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes por profissionais da saúde**. *Cadernos de Saúde Pública*, 18(1), 315-319.

GREEN, A. H., COUPE, P., FERNANDEZ, R., & STEVENS, B. (1995). **Incest revisited: delayed Post-Traumatic Stress Disorder in mothers following the sexual abuse of their children**. *Child Abuse & Neglect*, 19(10), 1275-1282.

HEFLIN, A. H., DEBLINGER, E., & FISHER, C. D. (2004). **Abuso sexual da criança**. In: F. M. Dattilio, & A. Freeman (Orgs.). *Estratégias cognitivo-comportamentais de intervenção em situações de crise* (pp. 144-166). Porto Alegre: Artmed.

HIEBERT-MURPHY, D. (1998). **Emotional distress among mothers whose children have been sexually abused: {e role of a history of child sexual abuse, social support, and coping**. *Child Abuse & Neglect*, 22(5), 423-435.

KRUG, E. G., DAHLBERG, L. L., MERCY, J. A., ZWI, A. B., & LOZANO, R. (2002). **World report on violence and health**. **Genebra: World Health Organization – WHO**. Retirado de: the World Wide Web: <http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/9241545615.pdf>

LEIFER, M., KILBANE, T., & KALICK, S. (2004). **Vulnerability or resilience to intergeneration sexual abuse: The role of maternal factors**. *Child Maltreatment*, 9(1), 78- 91

MACHADO, C. (2008). **Abuso sexual de crianças**. In: C. Machado, & R. A. Gonçalves (Orgs.). *Violência e vítimas de crimes – volume 2: crianças* (pp. 41-93). Coimbra: Quarteto.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7a ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINAYO, M. C. S.S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

R.M. C. Libório (Orgs.). *Tráfico de pessoas e violência sexual* (pp. 191-211). Brasília: Violes/Ser/ Universidade de Brasília

ROSENFELD A. A. et al. **Fantasy and reality in patients reports of incest**. *J. Clin. Psychiatry* 40: 159-164, 1979.

SANTOS, S. S. (2011). **Uma análise do contexto de revelação e notificação do abuso sexual: a percepção de mães e de adolescentes vítimas** (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

SANTOS, S. S., & DELL'AGLIO, D. D. (2007). **Multigeracionalidade da violência: um estudo sobre mães de meninas vítimas de abuso sexual**. In: M. L. P. Leal, M. F. P. Leal, &

_____. (2009) **Revelação do abuso sexual infantil: reações maternas**. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*,25(1), 85-92

SANTOS, S.S.; DELL'AGLIO, D. D. **Compreendendo as mães de crianças vítimas de abuso sexual: ciclos de violência**. *Estud. psicol. (Campinas)*, Campinas , v. 25, n. 4, p. 595- 606, Dec. 2008 . Disponível em: < encurtador.com.br/bjw26 >. Acesso em: 05 Nov. 2018.

SANTOS H. O. **Crianças violadas**. Ministério da Ação Social: Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência/CRAMI, 1991.

WINNICOTT, D D. (1965) **O conceito de trauma em relação ao desenvolvimento do indivíduo dentro da família**. In: *Explorações Psicanalíticas*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994a.

VISÃO INTRAMUROS DO TRABALHO DESENVOLVIDO PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA REALIZADA DE AGOSTO DE 2018 A JUNHO DE 2019 NO CENTRO PROVISÓRIO DE DETENÇÃO DE VIANA

Data de aceite: 01/10/2020

Aline Carolina Motizuky Bonadeu

Faculdade Estácio de Sá, Vitória Espírito Santo,
Damásio Educacional

RESUMO: Este estudo científico visa averiguar se a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo tem cumprido seu dever, atendendo os presos detidos em razão da prisão derivada de flagrante delito, nas audiências de custódia realizada no Centro Provisório de Detenção de Viana, trazendo dados estatísticos, arrimados nos relatórios de atendimentos de agosto de 2018 a junho de 2019, bem como levantar as tipificações criminais que motivaram as prisões em flagrante. Pode-se concluir que a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo tem cumprido seu “múnus constitucional”, promovendo assim, o acesso à justiça aos hipossuficientes, realizando 60.1% das audiências de custódia. Apesar da audiência de custódia não ter objetivo de comprovar práticas de torturas, visto que tais constatações devem ser apuradas em procedimento apartado, a condução imediata perante autoridade judicial no prazo de 24 (vinte quatro) horas se tornou um meio eficaz para prevenir a prática de tortura.

PALAVRAS-CHAVES: Defensoria Pública Estadual, Audiência de Custódia, Prisão em Flagrante.

ABSTRACT: This scientific study aims to ascertain whether the Public Defender's Office of the State of Espírito Santo has fulfilled its duty, attending the prisoners detained due to the arrest resulting from flagrante delicto, in the custody hearings held at the Provisional Detention Center of Viana, bringing statistical data, stored in the attendance reports from August 2018 to June 2019, as well as raising the criminal typifications that motivated the arrests in the act. It can be concluded that the Public Defender's Office of Espírito Santo has fulfilled its “constitutional duty”, thus promoting access to justice for the under-served, holding 60.1% of custody hearings. Despite the fact that the custody hearing does not have the objective of proving torture practices, as these findings must be investigated in a separate procedure, immediate driving before a judicial authority within 24 (twenty four) hours has become an effective means to prevent the practice of torture.

KEYWORDS: State Public Defender's Office, Custody Hearing, Arrest in Flagrant.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho, com pesquisa de campo, buscou analisar as Audiências de Custódia realizadas de agosto de 2018 a junho de 2019 pela Defensoria Pública no Centro Provisório de Detenção de Viana do Estado do Espírito Santo. Com intuito de angariar resposta a problemática levantada, bem como atingir os objetivos gerais e específicos propostos, analisou-se relatórios de atendimentos realizados nas datas supracitadas, buscando

averiguar se a Defensoria Pública tem cumprido seu dever constitucional atendendo aos presos detidos em razão de flagrante delito, considerados hipossuficientes nos termos da Carta Magna e da Lei Complementar 80/1994, buscou levantar dados estatístico das audiências de custódia realizadas pelos Defensores Públicos, bem como o perfil do preso assistido, as tipificações criminais que motivaram as prisões em flagrante. Trouxe a baila um breve relato histórico sobre a defesa técnica realizada pela Defensoria Pública Estadual, bem como a implementação do instrumento processual, audiência de custódia, diretiva do CNJ, cuja finalidade é realizar a audiência judicial de apresentação do preso em flagrante delito no prazo de 24 horas, visando assim uma análise processual inicial da necessidade da manutenção da mesma, com base no princípio da celeridade da prestação jurisdicional. Entretanto, ressalta-se que o magistrado ao analisar o caso apresentado na audiência de custódia avaliará apenas a legalidade ou necessidade de sua prisão, aplicando assim, o disposto no artigo 310 do CPP, vez que, a audiência de custódia tem a finalidade de apurar a legalidade e necessidade da prisão em flagrante, buscando ainda averiguar a existência de tortura, maus tratos, combate a superlotação nos presídios brasileiro, inexistindo assim, análise de tais práticas, pois serão analisadas em procedimentos apartados. Quanto ao mérito do possível delito, ocorrerá apenas na audiência de instrução e julgamento.

2 | DEFESA TÉCNICA REALIZADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO

De acordo com o Decreto-Lei nº 3.689 de 1941, nenhum acusado poderá ser processado ou julgado sem que haja defesa técnica, pois trata-se de um direito irrenunciável e indisponível previsto no art. 5º inciso LV da Constituição Federal bem como artigo 261 do Código Processo Penal¹, o qual garante a defesa técnica judicial, administrativo e extrajudicial realizada por profissional da advocacia, dotado de capacidade postulatória, podendo ser advogado particular constituído ou Defensor público. É o que dispõe o Artigo 5º inciso LV da Carta Magda e artigo 261 do Código de Processo Penal.

A defesa técnica realizada por um defensor público, será gratuita, vez que o art. 5º inciso LXXIV² da Constituição Federal, prevê que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, por intermédio das Defensorias Públicas. Conforme preceitua o artigo 134 da Constituição Federal a Defensoria Pública é uma instituição permanente, essencial, tendo como finalidade promover os direitos humanos e a defesa técnicas dos hipossuficientes.

A Lei Complementar 80/1994, definiu a Defensoria Pública como uma instituição de suma importância, vez que garante aos necessitados o acesso a justiça de forma gratuita, tanto no âmbito judicial, administrativo e extrajudicial.

1. CODIGO PROCESSO PENAL. Decreto-lei **DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm.

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

Vejamos o respectivo artigo 1º, 106 e 108 da Lei Complementar³ supracitada:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei.

(...)

Art. 106. A Defensoria Pública do Estado prestará assistência jurídica aos necessitados, em todos os graus de jurisdição e instâncias administrativas do Estado.

Parágrafo único. À Defensoria Pública do Estado caberá interpor recursos aos Tribunais Superiores, quando cabíveis.

(...)

Art. 108. Aos Defensores Públicos do Estado incumbe, dentre outras atribuições estabelecidas pela lei estadual, o desempenho da função de orientação e defesa dos necessitados, no âmbito judicial, extrajudicial e administrativo do respectivo Estado.

No caso específico do Estado do Espírito Santo, é possível depreender, que após 11(onze) meses da criação da Lei nacional complementar 80/1994, a legislatura Estadual elaborou a Lei Complementar n. 55/1994⁴, instituindo a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo como uma instituição permanente e essencial.

Vejamos o artigo 1º da Lei Complementar nº. 55/94

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação e a assistência jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial, extrajudicial e administrativo, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal

A Defensoria Pública visa garantir o acesso individual, coletivo, judicial e extrajudicial aos necessitados garantindo o acesso à justiça.

O "[...] conceitos de *justiça gratuita*, *assistência judiciária* e *assistência jurídica integral* é decorrência de sua própria construção histórica, sendo certo que não se tratam de termos sinônimos, dadas as características particulares de cada um desses institutos, que constituem em espécies do gênero *acesso à justiça*"⁵.

3. Lei Complementar 80/1994, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm, pesquisa realizada dia 14 de fevereiro 2020.

4. a Lei Complementar n. 55/1994. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/21_lei_do_espirito_santo.pdf, pesquisa realizada dia 14 de fevereiro 2020.

5. CORGOSTINHO, Gustavo. Defensoria pública: princípios institucionais e regime jurídico. 2º ed. Belo Horizonte:

O art. 1º -B da Lei Complementar n. 55/1994⁶ deixou explícito que os objetivos da defensoria Pública é de garantir da dignidade da pessoa humana e garantir um Estado democrático.

Vejamos artigo 1º -B da Lei Complementar nº. 55/94⁷

Art. 1º-B. São objetivos da Defensoria Pública:

I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;

II - a afirmação do Estado Democrático de Direito;

III - a prevalência e a efetividade dos direitos humanos; e

IV - a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. (Artigo e incisos inseridos pelo art. 1º da Lei Complementar nº 574/2010).

O Código de Processo Penal em seu artigo 261 é cristalino quando afirma “Nenhum acusado, ainda que ausente ou foragido, será processado ou julgado sem defensor”.⁸ No Estado democrático, não poderá haver julgamento sem que haja ampla defesa e contraditório.

Ao cuidar do acusado e seu defensor o CPP não deixa margem a dúvidas ao consignar que nenhum acusado, ainda que ausente ou foragido, será julgado sem defensor (art. 261). Isso significa a exigência de que todo ato processual se realize na presença de um defensor, devidamente habilitado nos quadros da OAB, seja ele constituído, nomeado exclusivamente para o ato (ad hoc) ou dativo, isto é, designado pelo Estado. Eis o que se entende por defesa técnica⁹.

Essa defesa técnica deverá ser realizada pelo Defensor Público natural, no caso do assistido ser hipossuficiente. “A defesa que a lei torna indispensável é a técnica, desempenhada por pessoa legalmente habilitada (advogado), posto que o contraditório nunca será efetivo se não houver equilíbrio entre os ofícios da defesa e da acusação”¹⁰. De acordo com o artigo 1º-C, XII da Lei Complementar nº 55/94, são funções institucionais da Defensoria Pública “XII - acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado”.

Arraes Editores, 2014.p 39.

6. a Lei Complementar n. 55/1994. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/21_lei_do_espirito_santo.pdf, pesquisa realizada dia 14 de fevereiro 2020.

7. a Lei Complementar n. 55/1994. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/21_lei_do_espirito_santo.pdf, pesquisa realizada dia 14 de fevereiro 2020.

8. **DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm, pesquisa realizada dia 14 de fevereiro 2020.

9. OLIVEIRA, Eugenio Pacelli de. Curso de Processo Penal, Belo Horizonte: Tel Rey, 2004. P.470

10. **CAPEZ FERNANDO**, Curso de processo penal / Fernando Capez. – 23. ed. – São Paulo : Saraiva, 2016. P.257

Sendo assim, caso o preso em flagrante não constitua advogado, a Defensoria Pública irá receber os autos da prisão em flagrante e um Defensor Público realizará a defesa técnica no dia da Audiência de Custódia.

3 | AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

A audiência de custódia é um instrumento processual, criado pelo CNJ, considerando os dispositivos do Pacto São José da Costa Rica, decisão nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 do STF, consignando a obrigatoriedade da apresentação da pessoa presa à autoridade judicial competente, Constituição Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5240 do STF, relatório produzido pelo Subcomitê de Prevenção à Tortura da ONU entre outras, buscando assim, medidas cautelares diversas da prisão, com intuito de diminuir a reincidência, contribuir para que não haja o rompimento dos laços familiares e para que não haja a marginalização dos indivíduos perante a sociedade.

Vejamos o item 1 do Protocolo anexo a Resolução 213 do CNJ¹¹

PROTOCOLO I Procedimentos para a aplicação e o acompanhamento de **medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia** Este documento tem por objetivo apresentar orientações e diretrizes sobre a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia.

1. Fundamentos legais e finalidade das medidas cautelares diversas da prisão

Quanto mais demorado é o processo criminal, menor é a chance de que a pessoa tenha garantido o seu direito a uma pena alternativa à prisão. Também menores são os índices de reincidência quando os réus não são submetidos à experiência de prisionalização. **O cárcere reforça o ciclo da violência ao contribuir para a ruptura dos vínculos familiares e comunitários da pessoa privada de liberdade, que sofre ainda com a estigmatização e as consequentes dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, ampliando a situação de marginalização e a chance de ocorrerem novos processos de criminalização.**

Apesar desse cenário, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (2015), consolidado pelo Departamento Penitenciário Nacional, aponta que 41% da população prisional no país é composta por **presos sem condenação**, que aguardam privados de liberdade o julgamento de seu processo. A esse respeito, pesquisa publicada pelo IPEA (2015), sobre a **Aplicação de Penas e Medidas Alternativas, aponta que em 37,2% dos casos em que réus estiveram presos provisoriamente, não houve condenação à prisão ao final do processo, resultando em absolvição ou condenação**

11. Conselho Nacional de Justiça-CNJ, pesquisa realizada dia 30 de março de 2020, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/04/resolucao-n213-15-12-2015-presidencia.pdf>

a penas restritivas de direitos em sua maioria. A pesquisa confirma, no país, diagnósticos de observadores internacionais, quanto “ao sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça”. As medidas cautelares devem agregar novos paradigmas a sua imposição, de modo que a adequação da medida se traduza na responsabilização do autuado, assegurando-lhe, ao mesmo tempo, condições de cumprimento dessas modalidades autonomia e liberdade, sem prejuízo do encaminhamento a programas e políticas de proteção e inclusão social já instituídos e disponibilizados pelo poder público [...] Ainda, de acordo com os acordos de cooperação, as medidas cautelares diversas da prisão deverão atentar às seguintes finalidades: I. a promoção da autonomia e da cidadania da pessoa submetida à medida; II. o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução dos conflitos; III. a auto responsabilização e a manutenção do vínculo da pessoa submetida à medida com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais; e IV. a restauração das relações sociais.

Essas medidas cautelares diversas da prisão visa primordialmente evitar o encarceramento de presos sem condenação. A Audiência de Custódia aplica-se somente as pessoas que foram detidas em flagrante delito, enquanto cometia a infração tipificada no Código Penal Brasileiro, denominada crime ou contravenção penal. De acordo com Capez¹², todo preso em flagrante tem o direito de ser “levado, pessoalmente e sem demora, à presença da autoridade judicial competente para avaliar a **legalidade ou necessidade de sua prisão**, tendo previsão legal em Tratados Internacionais já ratificados pelo Brasil (Pacto de San José da Costa Rica e Pacto de Direitos Cívicos e Políticos)”.

Quando a doutrina diz que deverá ser levado pessoalmente, insta frisar, que o preso poderá ser ouvido virtualmente por videoconferência.

Vejamos:

Registramos compreensão de que este contato do juiz com o preso não necessariamente precisa ser físico – no mesmo ambiente –, pois entendemos plenamente possível a realização da audiência de custódia, **de forma excepcional**, por intermédio de videoconferência, mesmo que ausente previsão expressa quanto ao tema, já que hoje regulamentada sua utilização quanto ao interrogatório judicial – art. 185, § 2º do CPP.¹³

Sendo assim, a audiência de Custódia poderá ser realizada tanto fisicamente, como virtualmente, a depender a circunstância do caso concreto. De acordo com o CNJ, essa condução imediata, visa prevenir a prática de tortura.

A condução imediata da pessoa presa à autoridade judicial é o meio mais eficaz para **prevenir e reprimir a prática de tortura no momento da prisão**, assegurando, portanto, o direito à integridade física e psicológica das pessoas submetidas à custódia estatal, previsto no art. 5.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos e no art. 2.1 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes¹⁴

12. CAPEZ FERNANDO. Curso de processo penal / Fernando Capez. – 23. ed. – São Paulo : Saraiva, 2016, p.339.

13. EUGÊNIO Douglas Pacelli. Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência / Eugênio Pacelli, Douglas Fischer. – 8. ed. rev., atual. e ampl.– São Paulo: Atlas, 2016.. EUGENIO P. 672

14. Conselho Nacional de Justiça-CNJ, pesquisa realizada dia 30 de março de 2020, disponível em: <https://www.cnj.jus>.

Arrimados nessas considerações, o CNJ criou a Resolução 213 “em fevereiro de 2015, em parceria com o Ministério da Justiça e o TJSP, lançou o projeto Audiência de Custódia, que consistia na garantia da rápida apresentação do preso a um juiz nos casos de prisões em flagrante. A ideia é que o acusado seja apresentado e entrevistado pelo juiz, em uma audiência em que serão ouvidas também as manifestações do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do advogado do preso”¹⁵.

Diante da lacuna legislativa e da realidade prisional brasileira, levou Conselho Nacional de Justiça-CNJ a regulamentar o tema, através do provimento 213/2015.

Vejamos:

Diante deste verdadeiro vácuo (e longo débito na edição de legislação para regulamentar o tema), o Conselho Nacional de Justiça teve a iniciativa (em conjunto inicialmente com o Tribunal de Justiça Paulo) de implantar a audiência de custódia no país, conforme consta do Provimento Conjunto no 213/2015. Em princípio, o diploma só valeria para o Estado de São Paulo, e seu art. 2º diz claramente que a aplicabilidade da audiência de custódia será gradativa, obedecendo a cronograma de afetação dos distritos policiais aos juízes competentes. No entanto, vários outros Tribunais já aderiram à medida (como são os casos dos Estados de Minas Gerais, Maranhão, Rio de Janeiro, **Espírito Santo** etc.) Eugenio 2016, P. 672:¹⁶

A priori, o provimento 213/2015 só atenderia o Estado de São Paulo, todavia, outros tribunais ao verificar a implantação, aderiram, visando assim, a garantia da legalidade e necessidade da prisão, além de prevenção a prática de tortura, com fulcro no princípio da celeridade dos atos processuais, a exemplo, o Estado do Espírito Santo aderiu e implantou a Audiência de Custódia.

De acordo com o artigo 7º item 5 da Convenção Americana de Direitos Humanos-Pacto de San José da Costa Rica, toda pessoa tem direito a liberdade, e a ser julgada no prazo razoável sem que haja prejuízos, vejamos:

Artigo 1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais.

5. Toda pessoa presa, **detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais** e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.

O Código de Processo Penal definiu no artigo 306 parágrafo primeiro, através da lei 12.403 de 2011 e Resolução 213 do Conselho Nacional de Justiça, o **prazo razoável**,

br/wp-content/uploads/2019/04/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf

15. Conselho Nacional de Justiça-CNJ, pesquisa realizada dia de janeiro de 2020, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/>

16. EUGÊNIO Douglas Pacelli, Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência / Eugênio Pacelli, Douglas Fischer. – 8. ed. rev., atual. e ampl.– São Paulo: Atlas, 2016. P. 672

citado na Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica seria de 24(vinte quatro horas).

Em **13 de julho de 2016**, o Senado Federal aprovou, em primeiro turno, um projeto de lei sobre audiência de custódia(PLS 554/2011), alterando o parágrafo 1 do artigo 306 do Código de Processo Penal para estabelecer que, **no prazo máximo de 24h depois da prisão**, o preso, em flagrante deverá ser conduzido á presença do juiz, ocasião em que deverá ser apresentado o auto de prisão em flagrante acompanhado de todas as oitivas colidas¹⁷.

É cediço frisar, quando o texto afirma, que a pessoa deverá ser conduzida a presença de um juiz, deverão estar presentes “o juiz, o representante do Ministério Público, a defesa (advogado ou defensor público) e o preso. Caso o preso em flagrante não tenha advogado constituído, será defendido pela Defensoria pública, é o que dispõe a Resolução 213 artigo 4º e 5º e parágrafo único do CNJ:

Na audiência de custódia, o preso será levado perante o juiz, Ministério Público e Defesa técnica, o qual será averiguado a legalidade e necessidade da prisão ocorrida, podendo assim, ser requerido o disposto no artigo 8º resolução 213 do CNJ.

Após analisar o ato de flagrante, a defesa técnica realizada pelo Defensor Público ou advogado, o juiz poderá adotar uma das decisões possíveis do art. 310, I, do CPP¹⁸”. Ao analisar o caso apresentado na audiência de custódia avaliará apenas a legalidade ou necessidade de sua prisão, aplicando assim, o disposto no artigo 310 do CPP supracitado, vez que, a prática da audiência de custódia tem a finalidade de apurar a legalidade da prisão em flagrante,

Segundo Eugênio¹⁹:

De qualquer modo, quanto à audiência de custódia em si, há se observar que nela **não há espaço para uma eventual análise da versão defensiva quanto aos fatos**, contraditório e realização de um verdadeiro interrogatório. Exatamente por isso é que o § 7o (após o substitutivo de setembro de 2015) que se pretende incluir no art. 306 do CPP (PLS 554/2011) prevê que “a oitiva a que se refere o parágrafo anterior será registrada em autos apartados, não poderá ser utilizada como meio de prova contra o depoente e versará, exclusivamente, sobre a **legalidade e necessidade da prisão; a prevenção da ocorrência de tortura ou de maus-tratos; e os direitos assegurados ao preso e ao acusado**”

Sendo assim, os atos registrados na Audiência de Custódia, não poderá ser utilizado como meio de prova, vez que sua finalidade é averiguar a legalidade da prisão em flagrante evitando assim, que a pessoa fique presa desnecessariamente antes da audiência de instrução e julgamento.

17. **BARRETO**, Rafael. Direitos Humanos. Coleção Sinopses para Concursos, 9 edição, revista atualizada e ampliada, 20109, Editora Juspodivm, P.122.

18. **Brasil**. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código Processo Penal Brasileiro ,disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm, pesquisa realizada dia 08 de Janeiro de 2020.

19. **EUGÊNIO**, Douglas Pacelli. Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência / Eugênio Pacelli, Douglas Fischer. – 8. ed. rev., atual. e ampl.– São Paulo: Atlas, 2016.. EUGENIO P. 672.

4 I ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

De acordo como os dados estatísticos analisados, verificou-se que os delitos foram autuados pelo crime previsto no Decreto Lei 2848/40(Código Penal Brasileiro), Lei 10.826/03(Arma de fogo), Lei 9.503/97(Código de Trânsito Brasileiro), Lei 11.343/06 (Lei de Drogas), Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e por Descumprimento, todavia esse último item, não foi possível constatar a tipificação desse descumprimento em decorrência do gráfico estar inconclusivo, e as instituições estarem fechadas em decorrência da pandemia do COVID-19.

Dos 5.538 (cinco mil quinhentos e trinta e oito) atendimentos analisados, **2.197 (dois mil cento e noventa e sete)** foram autuados pela autoridade policial com base no Código Penal, sendo 717 pelo crime furto (artigo 155), 657 por roubo (artigo 157), 292 por lesão corporal (artigo 129), 301 por receptação (artigo 180), 68 por dano (artigo 163), 67 por resistência (artigo 329), 35 por homicídio (artigo 121), 28 por desobediência (artigo 330), 32 por desacato (artigo 331).

381 (trezentos e oitenta e um) atendimentos foram autuados arrimados na **LEI 10.826/03**, sendo 156 (cento e cinquenta e seis) casos de posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito (artigo 16 da lei **10.826/03**), equivalendo a 3.4% (três, ponto quatro por cento).

146 (cento e quarenta e seis) presos foram autuados pelo Porte Ilegal de Arma de fogo de uso permitido (artigo 14), equivalendo a 3,2% (três pontos dois por cento). 79 (setenta e nove) casos autuados de Posse Irregular de arma de fogo de uso não permitido (artigo 12) equivalendo a 1.7% (um ponto sete por cento). **194 (cento e noventa e quatro)** foram autuados com base na **LEI 9.503/97(CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO)**, sendo 139 casos por Conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada (artigo 306 CTB) equivalendo a 3%(três por cento), 55 (cinquenta e cinco) casos por Dirigir veículo sem permissão (artigo 309 CTB) equivalendo a 1.2% (um ponto dois por cento). **1.823 (hum mil oitocentos e vinte e três)** presos foram autuados com base nos artigos 24, 33 e 35 da lei 11.343/06 (**LEI DE DROGAS**).

A lei optou pelo termo *droga*, em vez da expressão *substancia entorpecente* ou que *determine a dependência psíquica*[...] Como a lei, foi adotado um conceito legal desta categoria jurídica chamada drogas, que não ficou restrito á categoria dos entorpecentes, nem das substancias causadoras de dependências físicas ou psíquicas. Consideram-se drogas todas as substancias ou produtos com potencial de causar dependências, com a condição de que estejam relacionadas em dispositivo legal competente²⁰

Desse 1.823 (hum mil oitocentos e vinte e três) presos, 36,4%, foram autuados com Maconha, 57,7% com Cocaína, 45,1% com Crack.

20. ANDREUCCI Ricardo Antonio. Legislação Penal Especial, 13 ed. Atual. E ampl.- São Paulo, Saraiva Educação, 2018 p.227

125 foram autuados por corromper ou facilitar a corrupção de menor (artigo 244-B, ECA).

818 (oitocentos e dezoito) atendimentos, equivalente a 17.8%, por descumprimento, todavia esse último item, não foi possível constatar a tipificação desse descumprimento em decorrência do gráfico estar inconclusivo, e as instituições estarem fechadas em decorrência da pandemia do COVID-19.

No momento do atendimento, foi possível constatar que houve a utilização de algemas para frente como forma de coerção, equivalendo assim, a 84.8%(oitenta e quatro, ponto oito por cento), dos atendidos, ora assistidos pela Defensoria Pública, e apenas 7.4% (sete ponto quatro por cento) não utilizaram algemas. De acordo com o artigo 8, inciso II da Resolução 213 CNJ “Na audiência de custódia, a autoridade judicial entrevistará a pessoa presa em flagrante, devendo assegurar que a pessoa não esteja algemada, salvo em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, devendo a excepcionalidade ser justificada por escrito”²¹, entretanto, 3.431 (três mil quatrocentos e trinta e um) presos usaram algemas em decorrência de Perigo à integridade física própria, 1.266 (hum mil duzentos e sessenta e seis) usaram algemas baseado no receio de fuga, 202 (duzentos e dois) em resistência.

Vejamos o Protocolo nº 2 anexo a Resolução 213 do CNJ:

2. CONDIÇÕES ADEQUADAS PARA A OITIVA DO CUSTODIADO NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

I. A pessoa custodiada não deve estar algemada durante sua oitiva na audiência de apresentação, **somente** admitindo-se o **uso de algemas “em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia**, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ator processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado” (STF - Súmula Vinculante nº 11);

Quanto ao levantamento do perfil dos assistidos, foi possível concluir que 37.5% (trinta e sete, ponto cinco por cento) eram maior ou igual a 30(trinta) anos e 37.1%(trinta e sete, ponto um por cento) eram maior ou igual a 21(vinte e um) anos e menor de 30(trinta) anos, 57.2%(cinquenta e sete, ponto dois por cento) solteiro, 29.7%(vinte e nove, ponto sete por cento) união estável, 63.9%(sessenta e três, ponto nove por cento) pardo, 18.6%(dezoito, ponto seis por cento) negro, 17.2% (dezessete ponto dois por cento) branco, quanto a escolaridade, 50.1%(cinquenta, ponto um por cento) possuía ensino fundamental incompleto, 20.1% (vinte, ponto um por cento) ensino médio incompleto, 13%(treze por cento) ensino médio completo, 92.5% (noventa e dois, ponto cinco por cento) não estava estudando, 90.4%(noventa, ponto quatro por cento) possuía endereço fixo, 8.3% (oito, ponto

21. Conselho Nacional de Justiça-CNJ, pesquisa realizada dia 30 de março de 2020, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/04/resolucao-n213-15-12-2015-presidencia.pdf>

três por cento) era situação de rua, 81.2%(oitenta e um, ponto dois por cento) exercia função laborativa, 18.8%(dezoito, ponto oito por cento) não exercia, 71.5% (setenta e um, ponto cinco por cento) possuía vínculo informal, 7.6% (sete, ponto seis por cento) formal, 20.9% (vinte, ponto nove por cento) não se aplica. Quanto a renda mensal, 52.2% (cinquenta e dois, ponto dois por cento), tinham até 1 salário mínimo, 24.8%(vinte e quatro, ponto oito por cento) até 3 salários, 22.2% (vinte dois, ponto dois por cento) sem renda.

Em relação a defesa técnica, foi possível constatar que 60,1%(sessenta, ponto um por cento) dos atendidos não tiveram oportunidade de constituir advogado e foram atendidos pela Defensoria Pública, apenas 39,9% (trinta e nove, ponto nove por cento) constituíram advogado. Quanto a previsão do artigo 8, inciso III da Resolução 213 do CNJ²², " dar ciência sobre seu direito de permanecer em silêncio", foi possível concluir que 53,8%(cinquenta e três, ponto oito por cento) foram alertados sobre o direito de permanecer em silêncio e 46,2% (quarenta e seis, ponto dois por cento) não foram. O direito de permanecer em silêncio, não simboliza que o acusado seja culpado, mas trata-se de um direito previsto no art. 5.º, LXIII da Constituição Federal.

Atingindo duramente um dos grandes pilares do processo penal antigo, qual seja, o dogma da verdade real, o direito ao silêncio e à não auto-incriminação não só permite que o acusado ou aprisionado permaneça em silêncio durante toda a investigação e mesmo em juízo, como impede que seja ele compelido a produzir ou contribuir com a formação da prova contrária ao seu interesse.²³

56,4% (cinquenta e seis, ponto quatro por cento) afirmaram que não tiveram oportunidade de ler as declarações prestadas, 43,6% (quarenta e três, ponto seis por cento) tiveram oportunidade. Quanto a submissão ao sofrimento físico ou mental, 3.901 (três mil novecentos e um afirmaram não ter sofrido, 128 (cento e vinte e oito) sofreram ameaças, 104 (cento e quatro) violência psicológica, 640 (seiscentos e quarenta) violência física. Nos casos de violência, apenas 25% eram aparentes, 75% (setenta e cinco por cento) não eram aparentes. 82.7% (oitenta e dois, ponto sete por cento) não foram feitos registros fotográficos, 17,3% (dezessete, ponto três por cento) foram feitos. 79.8% (setenta e nove, ponto oito por cento) não obtiveram cópia do laudo de exame de lesões corporais até o atendimento, 20.2%(vinte, ponto dois por cento) obtiveram.

De acordo com o item 4 do protocolo anexo a Resolução 213 do CNJ, a coleta do depoimento da vítima de tortura na audiência de custódia visa perceber e materializar seus indícios os quais serão apurados em procedimentos específicos²⁴.

Sendo assim, é possível constatar, que oitiva realizada na audiência de custódia, não visa verificar a ocorrência de tortura e maus tratos, todavia caso haja, as apurações serão

22. Conselho Nacional de Justiça-CNJ, pesquisa realizada dia 30 de março de 2020, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/04/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf>

23. OLIVEIRA, Eugenio Pacelli de. Curso de Processo Penal, Belo Horizonte: Tel Rey, 2004. P.21

24. Conselho Nacional de Justiça-CNJ, pesquisa realizada dia 30 de março de 2020, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/04/resoluo-n213-15-12-2015-presidencia.pdf>

averiguadas em outro procedimento apartado da Audiência de Custódia. Entretanto, vale ressaltar, caso haja constatação, o juiz deverá garantir a segurança do preso custodiado, adotando medidas necessárias de proteção.

Quanto a constatação dos 872 (oitocentos e setenta e dois) presos assistidos pela Defensoria Pública, informaram ter sido submetidos ao sofrimento físico ou mental, não foi possível averiguar as tratativas, pois seria matéria específica a ser aprofundada em uma outra pesquisa de campo.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Arrimados na análise do relatório disponibilizado pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, foi possível concluir que do período de Agosto de 2018 a Junho de 2019, a Defensoria, por intermédio dos Defensores Públicos, tem cumprido seu dever em atender os presos em flagrante detidos no presídio de Viana Espírito Santo conforme prevê o artigo 134 da Constituição Federal, vez que a Defensoria Pública é uma instituição permanente, essencial, tendo como finalidade promover os direitos humanos e a defesa técnicas dos hipossuficientes, nenhum acusado poderá ser processado ou julgado sem que haja defesa técnica, pois trata-se de um direito irrenunciável e indisponível previsto no art. 5º inciso LV da Constituição Federal bem como artigo 261 do Código Processo Penal²⁵ o qual garante a defesa técnica judicial, administrativo e extrajudicial realizada por profissional habilitado concursado.

Após análise estatística foi possível concluir que os presos atendidos pela Defensoria Pública, foram autuados pelo crime previsto no Decreto Lei 2848/40 (Código Penal Brasileiro), Lei 10.826/03 (Arma de fogo), Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), Lei 11.343/06 (Lei de Drogas), Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Descumprimento, todavia esse último item, não foi possível constatar a tipificação desse descumprimento em decorrência do gráfico estar inconclusivo, e as instituições estarem fechadas em decorrência da pandemia do COVID-19

Quanto ao levantamento do perfil dos assistidos, foi possível constatar quanto a idade que 37.5%(trinta, ponto cinco por cento) eram maior ou igual a 30 (trinta) anos e 37.1% (trinta e sete, ponto um por cento) eram maior ou igual a 21(vinte e um) anos e menor de 30(trinta) anos, 57.2% (cinquenta e sete, ponto dois por cento) solteiro, 29.7% (vinte e nove, ponto sete por cento) união estável, 63.9% (sessenta e três, ponto nove por cento) pardo, 18.6% (dezoito, ponto seis por cento) negro, 17.2% (dezessete, ponto dois por cento) branco; quanto a escolaridade, 50.1% (cinquenta, ponto um por cento) possuía ensino fundamental incompleto, 20.1% (vinte, ponto um por cento) ensino médio incompleto, 13% (treze por cento) ensino médio completo, 92.5% (noventa e dois, ponto cinco por cento) não estava estudando; quanto a possuir endereço, moradia, 90.4% (noventa ponto quatro

25. CODIGO PROCESSO PENAL. Decreto-lei **DECRETO-LEI N° 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm,.

porcento) possuía endereço fixo, 8.3% (oitenta, ponto três por cento) eram de situação de rua; quanto a possuir atividade laborativa, 81.2% (oitenta e um, ponto dois por cento) exercia função laborativa, 18.8% não exercia, 71.5% (setenta e um, ponto cinco por cento) possuía vínculo informal, 7.6% (sete, ponto seis por cento) formal, 20.9% (vinte, ponto nove por cento) não se aplica; quanto a possuir renda, 52.2% (cinquenta e dois, ponto dois por cento) tinham até 1 (um) salário mínimo, 24.8% (vinte e quatro, ponto oito por cento) até 3 (três) salários, 22.2% (vinte e dois, ponto dois por cento) sem renda.

Foi possível averiguar através dos depoimentos dos assistidos quanto a violência física e/ou psíquica ou ameaça, 872 (oitocentos e setenta e dois) sofreram algum tipo de violência sendo que 128 (cento e vinte e oito) sofreram ameaças, 104 (cento e quatro) violência psicológica, 640 (seiscentos e quarenta) violência física. Nos casos de violência físicas, apenas 25% (vinte e cinco por cento) eram aparentes, 75% (setenta e cinco) não eram aparentes. 82.7% (oitenta e dois, ponto sete por cento) não foram feitos registros fotográficos, 17,3% (dezessete, ponto três por cento) tinham feito. 79.8% (setenta e nove, ponto oito por cento) não obtiveram cópia do laudo de exame de lesões corporais até o atendimento, 20.2% (vinte, ponto dois por cento) obtiveram. 3.901 (três mil novecentos e um) afirmaram não ter sofrido.

Pode-se concluir que a Defensoria Pública do Espírito Santo tem cumprido seu dever perante a sociedade, atendendo aos presos em flagrante, promovendo assim, o acesso à justiça aos necessitados, conforme preconiza a lei, vez que 60.1% (sessenta, ponto um por cento) das audiências de custódia realizada de agosto de 2018 a junho de 2019 foram patrocinadas pela Defensoria Pública.

Apesar da audiência de custódia não ter objetivo de comprovar práticas de torturas, visto que tais constatações deverão ser apurados em outro procedimento apartado, a condução imediata perante autoridade judicial no prazo de 24 (vinte quatro) horas é um meio eficaz para prevenir a prática de tortura, posto que 3.901 (três mil novecentos e um) assistidos pela Defensoria Pública afirmaram não ter sido submetido a nenhum tipo de sofrimento físico ou mental, apenas 872 (oitocentos e setenta e dois) presos informaram ter sofrido, sendo 128 (cento e vinte e oito) ameaças, 104 (cento e quatro) violência psicológica, 640 (seiscentos e quarenta) violência física. Nos casos de violência, apenas 25% (vinte e cinco por cento) eram aparentes, 75% (setenta e cinco por cento) não eram aparentes. 82.7% (oitenta e dois, ponto sete por cento) não foram feitos registros fotográficos, 17,3% (dezessete, ponto três por cento) foram feitos, 79.8% (setenta e nove, ponto oito por cento) não obtiveram cópia do laudo de exame de lesões corporais até o atendimento e 20.2% (vinte, ponto dois por cento) obtiveram.

Quanto as tratativas dos presos que afirmaram ter sido submetido a sofrimento físico ou mental não foi possível averiguar, pois seria matéria específica a ser aprofundada em uma outra pesquisa de campo.

REFERÊNCIAS

ANDREUCCI Ricardo Antônio. Legislação Penal Especial, 13 ed. Atual. E ampl.- São Paulo, Saraiva Educação, 2018.

BARRETO, Rafael. Direitos Humanos. Coleção Sinopses para Concursos, 9 edição, revista atualizada e ampliada, 20109, Editora Juspodivm, p.122.

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

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código Processo Penal Brasileiro ,disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm, pesquisa realizada dia 08 de Janeiro de 2020.

CAPEZ FERNANDO ,Curso de processo penal / Fernando Capez. – 23. ed. – São Paulo : Saraiva, 2016.

CORGOSTINHO, Gustavo. Defensoria pública: princípios institucionais e regime jurídico. 2º ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA-CNJ, pesquisa realizada dia de janeiro de 2020, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/>

DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm, pesquisa realizada dia 14 de fevereiro 2020.

EUGÊNIO Douglas Pacelli. Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência / Eugênio Pacelli, Douglas Fischer. – 8. ed. rev., atual. e ampl.– São Paulo: Atlas, 2016.

Lei Complementar 80/1994. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm, pesquisa realizada dia 14 de fevereiro 2020.

Lei Complementar n. 55/1994. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/21_lei_do_espirito_santo.pdf, pesquisa realizada dia 14 de fevereiro 2020.

OLIVEIRA, EUGENIO PACELLI DE. Curso de Processo Penal, Belo Horizonte: Tel Rey, 2004.

CAPÍTULO 14

A EFETIVIDADE DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS (PROERD): UMA RELEITURA DAS PRINCIPAIS PESQUISAS REALIZADAS EM MINAS GERAIS

Data de aceite: 01/10/2020

Ronald Jean de Oliveira Henriques

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Academia de Polícia Militar de Minas Gerais (APM-MG).

Escola de Formação de Oficiais - EFO (2016).

Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura - FUMEC (2013).

<http://lattes.cnpq.br/6245941226113613>

RESUMO: O presente estudo propõe-se a pesquisar e analisar o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) e a sua efetividade em Minas Gerais, acerca da modalidade do Programa voltado a prevenção criminal, tendo como tema problema a análise das pesquisas coletadas no banco de monografias do Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP) e Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública (CEGESP), da Polícia Militar de Minas Gerais, concluídos na Academia de Polícia Militar (APM), sendo possível verificar o nível de efetividade do Programa envolvendo a Polícia Militar e as crianças e adolescentes. Justifica-se a temática a análise dos diversos estudos feitos pelos pesquisadores que dedicaram a análise crítica da efetividade do PROERD nas diversas localidades de Minas Gerais, pois a conclusões das monografias para se ter uma percepção da real efetividade da prestação de serviço da Polícia Militar de Minas Gerais, com o objetivo de

que todos estes estudos não fiquem perdidos ou desconexo com as estratégias da Instituição e do Programa. Destaque para o objetivo geral e os objetivos específicos do Programa, para que, ao final, o leitor possa ter uma visão crítica acerca da efetividade do Programa, conforme preconiza os ditames legais da Instituição. Na hipótese serão os estudos levando em consideração a análise da efetividade do PROERD nos municípios de Carangola, Teófilo Otoni, Poços de Caldas, Lavras, Três Corações, Contagem, Uberlândia, Belo Horizonte e Região Metropolitana do Vale do Aço, todos no Estado de Minas Gerais.

PALAVRAS-CHAVE: PROERD, Polícia Militar de Minas Gerais, Prevenção Criminal, Crianças e Adolescentes.

THE EFFECTIVENESS OF DRUG ABUSE RESISTANCE EDUCATION (PROERD): A REINTERPRETATION OF THE MAIN RESEARCH IN MINAS GERAIS.

ABSTRACT: This study aims to research and analyze the Drug Abuse Resistance Education (PROERD) and its effectiveness in Minas Gerais, about the Program mode aimed at crime prevention and support to children and adolescents, with the theme problem analysis the research collected in the bank specialization course monographs on Public Security (CESP) and Specialization in Strategic Management of Public Security (CEGESP), the Military Police of Minas Gerais, completed at the Academy of Military Police (APM), making it possible check the level of effectiveness of the program involving the military police and the children

and adolescents. Justified the study of this theme is the analysis of several studies done by researchers dedicated to the study of the effectiveness of PROERD in different localities of Minas Gerais, studying these papers to get a sense of the real effectiveness of service provision of the Military Police of Minas Gerais, in order that all these studies are not lost or disconnected with the strategies of the institution and the program. Highlighting the general objectives and specific objectives of the program so that in the end, the reader can have a critical view on the effectiveness of the program, as recommended by the legal dictates of the institution. The event will have as the analysis of studies taking into account the analysis of the effectiveness of PROERD in the municipalities of Carangola, Teófilo Otoni, Poços de Caldas, Lavras, Três Corações, Contagem, Uberlândia, Belo Horizonte and Region Metropolitan Vale do Aço, all in the state of Minas Gerais.

KEYWORDS: PROERD, Military Police of Minas Gerais, Crime Prevention, Children and Adolescents.

1 | INTRODUÇÃO

A Polícia Militar de Minas Gerais, através dos seus diversos Programas e portfólios de serviços, tem demonstrado uma importância ímpar no que tange a melhoria na prestação do serviço de segurança pública, por intermédio da preservação da ordem pública e prevenção criminal, utilizando de estratégias de prevenção primárias e secundárias, principalmente voltadas à família, com foco nas crianças e adolescentes, como a implementação e a manutenção do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD).

A mais importante discussão acerca da atividade policial militar atualmente deve ter em mente a implementação de programas e projetos voltados a comunidade ordeira, ou seja, a grande maioria dos cidadãos que cumprem seus deveres e, por vezes, tem seus direitos tolhidos por uma parcela da sociedade que viola normas jurídicas e cometem infrações penais. Por isso, a Polícia Militar, em sua visão organizacional, preocupada em ser referência na produção de segurança pública, contribuindo para a construção de um ambiente seguro em Minas Gerais, bem como atender o seu cliente com excelência deve ter em mente a criação de estratégias e filosofias para assegurar os direitos e garantias fundamentais. A PMMG deve focar as suas ações de política criminal na seara da prevenção criminal, as quais estas medidas preventivas devem ter prioridade em relação as ações de repressão qualificada, visto que a Polícia Militar de Minas Gerais tem como missão, a promoção da segurança pública por intermédio da polícia ostensiva, com respeito aos direitos humanos e participação social em Minas Gerais.

Isso posto, propõe-se aqui discutir a efetividade do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD): uma releitura das principais pesquisas realizadas em Minas Gerais.

Em um primeiro momento, tal discussão partirá de uma contextualização histórica da criação do PROERD na cidade de Los Angeles, nos EUA, no ano de 1983, com a

implementação do *Drug Abuse Resistance Education* (D.A.R.E), sendo que no Brasil, o Programa foi implementado primeiramente no Estado do Rio de Janeiro, em 1992, e logo após, no Estado de São Paulo, no ano de 1993, iniciando, em Minas Gerais, apenas no ano de 1997, no treinamento de policiais militares de Minas Gerais junto a Polícia Militar de São Paulo, o que originou a criação de diversos documentos normativos, inclusive de Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública, que cuidam especificamente do PROERD em Minas Gerais, demonstrando a importância da implementação do Programa em todos os municípios de Minas Gerais. Ainda assim, cumpre destacar o objetivo geral e os objetivos específicos do Programa, para que, ao final, o leitor possa ter uma visão crítica acerca da efetividade do Programa, conforme preconiza os ditames legais da Instituição.

Num segundo momento, será feita a análise dos estudos acerca da efetividade do PROERD na Polícia Militar de Minas Gerais, por intermédio de pesquisas coletadas no banco de monografias do Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP) e Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública (CEGESP), da Polícia Militar de Minas Gerais, concluídos na Academia de Polícia Militar (APM) e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Os estudos levam em consideração a análise da efetividade do PROERD nos municípios de Carangola, Teófilo Otoni, Poços de Caldas, Lavras, Três Corações, Contagem, Uberlândia, Belo Horizonte e Região Metropolitana do Vale do Aço, todos no Estado de Minas Gerais.

2 | CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), que tem sua fonte o Programa norte-americano *Drug Abuse Resistance Education* (D.A.R.E), tendo iniciado na cidade de Los Angeles (Estado da Califórnia), no ano de 1983, no qual a Polícia Militar de Minas Gerais com a implementação do PROERD, juntamente com outros órgãos, bem como com a escola e a família, buscam em conjunto auxiliar as crianças e adolescentes a se manterem longe do envolvimento das drogas ilícitas e afins e de outras práticas criminosas (LOURDES, 2013).

Conforme previsão da Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.04/2010, que regula a aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas pela Polícia Militar de Minas Gerais, o objetivo geral do Programa é:

(...) dotar jovens estudantes de informações e habilidades necessárias para viver de maneira saudável, sem drogas e violência, com observância das normas institucionais, filosofia do Programa e alinhados às políticas públicas estabelecidas (MINAS GERAIS, 2010, p. 8).

Ainda, importante destacar os objetivos específicos para a percepção do leitor, ao final deste trabalho, se estes são atendidos conforme preconiza os diplomas legais da Instituição.

- Empoderar jovens estudante com ferramentas que lhes permitam evitar influências negativas em questão afetas às drogas e violência, promovendo os fatores de proteção e suas habilidades de resistência;
- Estabelecer relações positivas entre alunos e policiais militares, professores, pais e outros líderes da comunidade;
- Permitir aos estudantes enxergarem os policiais como servidores, transcendendo a atividade de policiamento tradicional e estabelecendo um relacionamento fundamentado na confiança e humanização;
- Estabelecer uma linha de comunicação entre a Polícia Militar e o público infanto-juvenil;
- Replicar informações e Políticas Públicas relacionados à prevenção de drogas e violência;
- Abrir um diálogo permanente entre a 'Escola, a Polícia Militar e a Família', para discutir questões correlatas no eixo droga. (MINAS GERAIS, 2010).

Contextualizando a implementação do PROERD no Brasil, e principalmente no Estado de Minas Gerais, que é um dos parâmetros desta pesquisa, ressalta-se que no Brasil o Programa iniciou-se no Estado do Rio de Janeiro, no ano de 1992. Em um segundo momento, na Polícia Militar do Estado de São Paulo, no ano de 1993, o Programa foi implementado com algumas adaptações em face da realidade sociocultural regionalizada do Estado de São Paulo. Por fim, no ano de 2006, todas a Polícias Militares já tinham implementado o PROERD, inclusive em Minas Gerais, diante da realidade social de cada localidade (LOURDES, 2013).

A Polícia Militar de Minas Gerais iniciou os estudos e treinamentos de seus policiais militares, no município de Uberlândia, onde alguns destes foram devidamente capacitados pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, com conclusão no dia 31 de outubro de 1997.

A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) iniciou suas ações no PROERD a partir da capacitação de 5 policiais militares que trabalhavam na cidade de Uberlândia e foram convidados a participarem do Curso de Formação de Instrutores promovido pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, concluído em 31 de outubro de 1997.

No final do ano de 2001, o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil (CNCG) deliberou que o PROERD fosse seu projeto de prevenção ao uso e tráfico de drogas no Brasil. Nesse sentido, a PMMG institucionalizou o Programa por meio da Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública (DPSSP) nº 01/2002-CG, centralizando na Seção de Emprego Operacional do Estado-Maior (EMPM/3) as ações estratégicas para o Estado.

Em novembro de 2002 a Câmara Técnica dos Programas de Prevenção às Drogas e à Violência do CNCG potencializou a capacitação de uma equipe de 05 (cinco) policiais militares que já eram instrutores do PROERD em Minas Gerais desde 1997, oportunizando frequentarem o curso de mentores⁵ na Polícia Militar de Santa Catarina, cujo objetivo era viabilizar a expansão do Programa em Minas Gerais.

No ano de 2004, a Instrução nº 3001.7/04-CG criou na estrutura do EMPM/3 o Núcleo de Prevenção Ativa com atribuições para reger três adjuntorias específicas: a de Polícia Comunitária, de Direitos Humanos e a de Prevenção ao Uso e Tráfico de Drogas, que passou a gerenciar e promover as estratégias de expansão e fortalecimento do PROERD no Estado de Minas Gerais.

Em face de tais experiências, reflexo de estratégias bem definidas, fidelidade aos currículos do Programa, normatização do conceito e qualidade na formação de policiais militares, a Polícia Militar de Minas Gerais foi diplomada como o mais novo Centro de Treinamento do Programa D.A.R.E. A cerimônia de diplomação aconteceu em 11 de março de 2005, durante a cerimônia de encerramento do I Seminário Estadual do PROERD, sendo na ocasião o 9º (nono) centro de treinamento fora dos Estados Unidos da América (LOURDES *apud* MINAS GERAIS, 2010. p. 20-21).

Por fim, cumpre ressaltar a descrição do currículo do PROERD, haja vista que o público alvo são as crianças da pré-escola (5 a 9 anos) até os adolescentes do ensino médio (15 a 18 anos), bem como os familiares e adultos da comunidade, demonstrando a importância de ter um estudo diferenciado e focado para cada faixa etária e buscando apoio dos responsáveis legais, pois como objetivo do Programa é o afastamento de jovens das drogas com o apoio da Polícia Militar, escola e família, todos estes atores devem ser envolvidos, pois tem papéis importantes na implementação e manutenção do Programa.

Descrição dos currículos do PROERD

CURRÍCULOS	TEMPO	IDADE	FOCO
PRÉ-ESCOLA	Encontros semestrais	5 a 9 anos	Desenvolvimento das primeiras noções de cidadania, segurança pessoal e de práticas saudáveis.
QUINTO ANO	10 encontros semanais	10 anos	Noções sobre drogas, alternativas positivas para manter-se longe das drogas, fortalecimento da auto-estima
SÉTIMO ANO	10 encontros semanais	13 anos	Ênfase na participação ativa dos alunos na formulação e debate sobre situações de pressão e risco bem como maneiras de evitar e afastar-se dessas situações danosas.

ENSINO MÉDIO	10 encontros semanais	15 a 18 anos	Ampliar e consolidar as maneiras de se utilizar informações sobre drogas e violência para fazer escolhas positivas, com especial foco na gerência do controle emocional.
PAIS	5 encontros semanais	Qualquer idade	Alternativas para ajudarem os seus filhos a manterem-se longe das drogas e da violência, compartilhamento de informações que viabilizem o enfrentamento de problemas locais relacionados às drogas e criminalidade.

Quadro 1 - Descrição dos currículos do PROERD

Fonte: MINAS GERAIS, Polícia Militar. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.04/2010 – CG.** Regula a aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas pela Polícia Militar de Minas Gerais. – Belo Horizonte: Seção de Planejamento do Emprego Operacional – EMPM/3, 2010. (p.17).

Dessa forma, fica evidente que é de suma importância o estudo sobre a efetividade do PROERD, em Minas Gerais, com uma visão crítica e sistemática, pois o que foi previamente planejado em nível estratégico, deve ser implementado pelo nível intermediário e aplicado, também, pelo nível operacional, garantindo assim a efetividade do Programa, mas não deixando de lado a preocupação com a realidade social de cada comunidade das Minas Gerais.

3 | ANÁLISE DOS ESTUDOS ACERCA DA EFETIVIDADE DO PROERD NA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

A análise dos estudos acerca da efetividade do PROERD na Polícia Militar de Minas Gerais, foram realizadas por intermédio de pesquisas coletadas no banco de monografias do Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP) e Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública (CEGESP), nos municípios de Carangola, Teófilo Otoni, Poços de Caldas, Lavras, Três Corações, Contagem, Uberlândia, Belo Horizonte e Região Metropolitana do Vale do Aço, todos no Estado de Minas Gerais.

Neste sentido, a forma mais prudente de se verificar a efetividade de um Programa ou portfólio do serviço da PMMG é a satisfação do cliente, bem como a diminuição no cometimento das infrações penais e/ou do uso de drogas por parte das crianças e adolescentes participantes do PROERD, implicando diretamente, na prevenção criminal e preservação da ordem pública.

A justificativa para que se fosse pesquisado a eficiência e eficácia é o fato do Programa abranger todo o Estado de Minas Gerais, com mais de dois milhões de pessoas atendidas, mas poucas são as pesquisas nesta seara, analisando municípios de forma individualizada.

Apesar da abrangência do Programa no Estado de Minas Gerais, como já explanado anteriormente, que até o final de 2011 atendeu 2.174.196 pessoas, são poucas as pesquisas sobre a eficácia e eficiência do Programa, sendo que os estudos existentes apenas focaram a avaliação em determinados municípios, e não no Estado como um todo. Algumas pesquisas aconteceram de forma pontual, principalmente com foco em cidades do interior de Minas Gerais e a seguir falaremos de alguns resultados encontrados por esses autores. (LOURDES, 2013, p. 28)

Desta feita, percebe-se a importância em analisar todas estas pesquisas realizadas até os dias de hoje, para se ter uma visão crítica acerca da sua implementação e manutenção nas diversas regiões de Minas Gerais, seja na capital do Estado ou no seu interior, pois ele deve se pautar pela Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.04/2010, que regula a aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas pela Polícia Militar de Minas Gerais, mas adaptando as estratégias deste para cada realidade sociocultural nas diversas regiões de Minas Gerais, a fim de atender com excelência e qualidade o seu público alvo.

3.1 Município de Carangola/MG

A primeira localidade a ser analisada é o município de Carangola/MG, que após a implementação do PROERD nas escolas, por serem realizados por policiais militares fardados aumentou a aproximação da sociedade com a polícia, melhorando a confiabilidade com os serviços da PMMG, reduzindo os comportamentos antissociais, prevenindo a violência nas escolas, por parte dos jovens atendidos pelo Programa.

Nota-se que após a implementação dos Programas nas escolas, por serem desenvolvidos por policiais militares fardados, houve uma maior aproximação entre alunos e a PMMG reforçando os laços de confiança e respeito mútuo, conforme se destaca em uma fala dos sujeitos da pesquisa, demonstrando a representação social por parte desta interação: "O fato dos instrutores serem policiais traduz para o aluno a segurança e a credibilidade dos ideais propostos" (informação verbal). E, esta parceria com a escola contribui para a construção da cidadania dos jovens ao inculcar neles valores éticos, morais e de vida em sociedade.

Assim, constata-se que houve redução dos comportamentos antissociais e da violência no ambiente escolar após a implementação dos Programas, que se mostram como anteparos sociais de caráter protetivo e preventivo dentro das representações sociais observada nos sujeitos da pesquisa. Pois segundo Moscovici (2011), as representações sociais dão forma e restauram a consciência coletiva, explicando os acontecimentos e tornando-os acessíveis àqueles com os mesmos interesses. (CARVALHO, 2013, p. 61-62)

Desta forma, percebe-se que a pesquisa realizada por Dênio Sebastião Martins de Carvalho demonstrou a importância da implementação do PROERD em Carangola/MG, visto que o objetivo de aumentar a confiabilidade da PMMG e auxiliar, preventivamente, na redução do cometimento de infrações penais, bem como de comportamentos antissociais foram efetivamente alcançadas.

3.2 Município de Teófilo Otoni/MG

O desenvolvimento do PROERD na cidade de Teófilo Otoni/MG, nas palavras de Elson Ferreira Santos, se procedeu pela análise dos resultados obtidos em face de seus objetivos, demonstrando, por intermédio de estatísticas e pesquisas realizadas juntamente com os estudantes atendidos, que a maioria destas crianças e adolescentes não fazem uso de drogas devido ao conhecimento que obtiveram através do Programa.

O fator mais preponderante que Santos indica é o cumprimento da missão do PROERD, pois cerca de 1/3 dos alunos informaram que utilizaram os conhecimentos do Programa para recusar a oferta de drogas por parte de amigos usuários.

O desenvolvimento do PROERD em Teófilo Otoni está atendendo ao objetivo de tornar as crianças e adolescentes resilientes às pressões exercidas pelas drogas, vez que a pesquisa de campo, por intermédio do Gráfico 14, mostrou que a maioria dos alunos egressos do Programa não se rendeu às suas tentações de consumo. Ademais, conforme Gráfico 20, os alunos atribuíram ao PROERD a decisão de não utilizarem droga.

No entanto, dentre os indicativos do cumprimento da missão do PROERD no município de Teófilo Otoni, o mais expressivo encontra-se representado no Gráfico 23. Cerca de 1/3 dos alunos afirmaram que já se utilizaram dos conhecimentos adquiridos no Programa para recusar a oferta de drogas por parte de amigos usuários.

A partir dos resultados da pesquisa, tornou-se evidente a importância da adoção de medidas preventivas às drogas no seio familiar e na escola, conforme base teórica disposta na Seção 3. Neste propósito preventivo, a curiosidade e a má influência de amigos são fatores de risco que hão de ser enfrentados com maior afinco.

Diante do exposto, é lícito afirmar que o PROERD no município de Teófilo Otoni está alcançando seu intento de manter as crianças e adolescentes longe das drogas. Diverge, assim, do que se mostrou Rolim (2006), em relação ao diagnóstico de ineficiência imputado ao D.A.R.E. após pesquisa realizada nos Estados Unidos. (SANTOS, 2014, p. 128)

Destarte, devido as pesquisas fica evidente a importância do PROERD no município de Teófilo Otoni/MG, como medida de prevenção ao uso e consumo de drogas na escola, sendo que a má influência de amigos é uma das maiores causas do início do vício nas drogas por parte dos jovens naquela localidade, concluindo que seu objetivo foi alcançado, conforme determinado nas diretrizes da PMMG, em manter as crianças e adolescentes distante do mundo das drogas.

3.3 Município de Poços de Caldas/MG

O Conselho Tutelar do município do Poços de Caldas/MG fez um levantamento de informações de que os jovens que se envolvem com o uso e consumo de drogas, devido

aos seus comportamentos, estes têm reflexos no seio familiar e estão mais propícios ao cometimento de atos infracionais, sendo que os diversos órgãos públicos, inclusive a PMMG, utilizando o PROERD para atuar na prevenção criminal envolvendo crianças e adolescentes.

Percebe-se que com as estatísticas e levantamentos feitos com dados em pesquisas demonstram que o PROERD possibilita a não evolução da delinquência dos jovens que fazem parte do Programa, devido a interação dos seus instrutores com os alunos, sofrendo influências positivas.

Descreveu-se a atuação do Conselho Tutelar de Poços de Caldas, que possui catalogado todas as intervenções realizadas não só para a criança/adolescentes, quanto para seus pais e responsáveis, onde foi verificado que os envolvimento das crianças e adolescentes com o álcool e substâncias entorpecentes têm reflexos na própria família. Tem-se que os projetos desenvolvidos, não só pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), como também pelos demais órgãos públicos de Poços de Caldas, possuindo a PMMG o Programa de maior impacto que é o Programa Educacional de Resistência às Drogas e Violência - PROERD funcionam como aliados da Prefeitura no que diz respeito às ações preventivas com o cunho de possibilitar que não haja o aumento da criminalidade e o envolvimento de crianças e adolescentes no cometimento de ato infracional.

Assim, na seção 10, que apresenta a análise e interpretação dos dados da pesquisa, demonstram que as aulas do PROERD, bem como a aproximação do instrutor com os alunos em sala de aula, principalmente com os que se encontram matriculados no 5º Ano, possibilitam a não evolução da delinquência juvenil, haja vista que há pela própria criança, uma interação com a Polícia Militar, representado pelo policial militar que ministra as aulas.

Os gráficos desta seção oferecem uma visão que comprovam a hipótese básica deste estudo que foi no sentido de verificar se as crianças e os adolescentes egressos no PROERD sofrem influência positiva por parte dos instrutores do Programa e resistem às pressões que os levam ao envolvimento com uso de drogas. Sobressai-se através dos dados de pesquisa colhidos através das respostas dos alunos, a possibilidade de alcançarem conhecimento sobre os males causados pela droga e suas graves consequências e ainda, manter o autocontrole e resistência aos companheiros, dos que responderam o questionário, 53% consideram como válido o PROERD (gráf. 11.1.1), ou seja, atende ao objetivo para o qual se destina.

Conclui-se finalmente que através dos resultados obtidos nos questionários aplicados, que o trabalho cumpre com todos os objetivos propostos, sendo que dos alunos relativos à amostra do trabalho e que responderam o questionário, bem como aqueles que não o responderam, foi feita pesquisa junto ao sistema de informações da PMMG, não tendo sido verificado correlação com os menores infratores catalogados pelo Sistema de Informações de Dados referentes à criminalidade da PMMG. (SILVA, 2010, p. 116-117)

Ainda, a proximidade e a influência dos instrutores com os discentes é de suma importância para que os jovens tenham conhecimento sobre o envolvimento com as drogas e os seus males, entendendo ser válido para o fim almejado, sendo que os resultados dos questionários aplicáveis demonstram essa efetividade naquela localidade, bem como com a utilização das informações da inteligência policial também ficou evidenciado o não envolvimento de jovens do Programa com o cometimento de atos infracionais ou uso e consumo de entorpecentes.

3.4 Município de Lavras/MG

A Polícia Militar no município de Lavras/MG, implementou o PROERD no ano de 2003 e até o ano de 2012 mais de 16 mil jovens foram atendidos. Conforme pesquisas e levantamentos de dados percebe-se que as escolas em que o Programa foi implementado, a maioria dos alunos, professores e comunidade acadêmica entendem que aquele é muito importante para prevenção criminal.

Na contextualização do PROERD foram apresentadas as informações atuais sobre o Programa que foi institucionalizado pela PMMG como estratégia de educação preventiva ao uso de drogas entre crianças e adolescentes para ser aplicado no território mineiro. As informações técnicas acerca do PROERD em Minas Gerais foram extraídas de documentos internos da PMMG que normatizam esse Programa de prevenção.

Ainda na contextualização foi analisada a aplicação do PROERD na cidade de Lavras desde o ano de 2003 até 2012 e constata-se que já foram atendidos 16.810 crianças e adolescentes que tiveram aulas nos currículos 5º e 7º ano do ensino fundamental em escolas públicas e particulares.

Na seção 5, em virtude da análise e interpretação dos dados da pesquisa de campo, se vislumbrou a confirmação de algumas teorias e estudos inseridos no decorrer desse trabalho. Miller (2001) na seção 2 afirma que o D.A.R.E. é “amado por escolas”, isso se confirma nas respostas dos ex-alunos, onde 73% acharam “ótima” as aulas do PROERD (pergunta nº 6); entre os 75% de professores e diretores julgaram o Programa muito importante (pergunta nº 4). Por fim, a nota média que os alunos avaliaram o PROERD foi 9,44, enquanto a nota média repassada pelos professores e diretores foi 9,61.

Em contrapartida ficou evidenciado nesse estudo que nas escolas de Lavras o PROERD é o Programa de prevenção primária mais atuante, pois de acordo com respostas da pergunta nº 7 repassada aos professores e diretores, 67,30% dos respondentes afirmou não existir outro projeto ou Programa de prevenção ao uso indevido de drogas nas escolas; já entre os ex-alunos a resposta negativa ficou em 83,51% (Pergunta nº 17). Na última pergunta aos professores e diretores, 92,30% respondeu que não há participação de outra instituição realizando alguma intervenção preventiva nos educandários. Todavia entre os alunos, 64,62% dos respondentes acham que “todas” as instituições sociais devem auxiliar a Polícia no trabalho preventivo ao uso de drogas.

Conclui-se, portanto através dos dados coletados e analisados que o PROERD em Lavras atuou como um fator de proteção em conjunto com outras instituições sociais, principalmente a família e assim contribuiu para aumentar a resistência do uso de drogas entre crianças e adolescentes. (SILVA, 2013, p. 106-107)

Percebe-se que o PROERD tem um cunho de prevenção primária mais eficientes naquela localidade e que diante do cenário local em algumas escolas este é o único com o objetivo de prevenção criminal e que evite que os jovens façam o uso de entorpecentes e que a maior reclamação é de que os demais órgãos públicos não participam do Programa ou de outro qualquer desta espécie. Conclui-se que o PROERD é aceito pela sociedade e tem reflexos positivos na família e contribui para o aumento da resistência às drogas por parte dos alunos envolvidos.

3.5 Município de Três Corações/MG

Outro cenário importante da implementação e manutenção do PROERD por parte da Polícia Militar de Minas Gerais foi no município de Três Corações/MG, pois, percebe-se que, não diferente dos demais municípios, evidencia que o Programa atinge os objetivos propostos pela Diretriz para a Produção de Segurança Pública da PMMG. Tais informações são relevantes no que tange a uma pesquisa realizada acerca do envolvimento dos jovens que fazem parte do Programa PROERD que foram apreendidos utilizando entorpecentes, no qual menos de 1% destes jovens foram apreendidos pela Polícia Militar.

Quanto ao cometimento de atos infracionais que a Polícia Militar apreendeu, apenas 3,4% passaram pelo PROERD. A satisfação dos alunos foi extremamente satisfatória, no qual refletiu positivamente no afastamento destes jovens para que futuramente não façam uso e consumo de entorpecentes.

O PROERD alcançou resultados satisfatórios em Três Corações/MG, atingindo os objetivos propostos pela Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública (DPSSP) nº 09/2004 do Comando Geral da Polícia Militar de Minas Gerais e seus resultados positivos estão diretamente relacionados à adequada socialização.

A hipótese foi comprovada, nos seguintes aspectos:

A pesquisa apontou que apenas 0,39% dos menores do PROERD foram apreendidos pela Polícia Militar com drogas, ou seja, dos 767 alunos, apenas 3 se envolveram em ocorrência policial relacionada a droga. Referente aos menores apreendidos pela Polícia Militar, considerando todos os atos infracionais previstos no ordenamento jurídico brasileiro vigente, verificou-se que apenas 3,4% dos menores que passaram pelo PROERD estiveram nessa situação, enquanto que 96,6% deles não foram autores em ocorrências policiais. Para 99% dos menores, o PROERD contribuiu positivamente para suas vidas e 90% dos alunos não tiveram vontade de fazer uso de drogas. Para 63% dos alunos a imagem da Polícia Militar mudou para melhor após

terem passado pelo PROERD. Dos 1006 menores apreendidos pela Polícia Militar em Três Corações, apenas 35 (3,4%) passaram pelo PROERD, enquanto que 971 (96,6%) não passaram pelo Programa Pela Teoria da Socialização, a criança e o adolescente necessitam para a sua formação, de tipos de socialização diferentes.

Verifica-se, portanto, que os objetivos do PROERD que são: desenvolver um sistema de prevenção ao uso indevido de drogas e à violência em escolas de Três Corações, para crianças e adolescentes; prevenir a criminalidade, consolidar a imagem positiva da Polícia Militar junto à população, fortalecer a interação entre Polícia Militar e comunidade, foram perfeitamente alcançados e os resultados positivos alcançados pelo PROERD estiveram diretamente relacionados à socialização escolar conforme demonstrado na pesquisa. No gráfico nº 20, ao responderem sobre a responsabilidade do problema das drogas, os alunos atribuíram apenas 1% à escola. No dizer de Mc David e Harari (2002) a escola também é um instrumento de socialização, contribuindo de maneira importante na elaboração dos saberes e reforça o domínio que os jovens têm que ter das regras sociais. Via de consequência, as escolas que recepcionaram o PROERD em Três Corações em 2002 cumpriram seu papel de socialização, segundo a percepção dos alunos. (SILVA, 2007, p. 90-91)

Portanto, conclui-se que o papel da Polícia Militar, por intermédio das estratégias e dos princípios do PROERD, tem sido de grande importância para a aproximação da sociedade com a polícia e que os resultados foram devidamente alcançados, pois os jovens que fazem parte do Programa não cometeram atos infracionais ou se envolveram com drogas, e ainda o nível de satisfação é relevante, fazendo com que PMMG exerça o seu papel de socialização dos jovens contribuindo para a melhoria da segurança pública, em seu sentido mais amplo.

3.6 Município de Contagem e Uberlândia/MG

A análise da implementação do Programa nos municípios de Contagem/MG e Uberlândia/MG é um dos pontos centrais deste trabalho, visto que Uberlândia é a localidade que tem o PROERD por mais tempo implementado, pois o início dele foi no ano de 1997, e desta forma pode-se perceber a sua maior abrangência a efetividade, com dados mais sólidos e informações mais pertinentes. Quanto ao município de Contagem/MG, o estudo se torna relevante pelo fato deste fazer parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), com altos índices de criminalidade violenta e envolvimento de vários jovens com uso e consumo de drogas e cometimento de atos infracionais.

Inicia-se a análise dos dados repassados, por Sérgio Papadiamantopoulos Gomes da Silva, no qual o PROERD foi bem aceito nas escolas, mas que as pesquisas não demonstram nenhuma melhoria no comportamento dos jovens em decorrência do envolvimento com o Programa e que somente os instrutores informam tais melhoras, de forma empírica, tornando de difícil mensuração os resultados analisados sobre a efetividade na prevenção criminal.

Praticamente todos os atores atribuíram importância ao Programa e alegaram que ele traz conhecimentos significativos sobre as drogas, o que reforça a sua aceitação pelas escolas pesquisadas.

A maioria afirmou não conhecer jovens oriundos do PROERD e aqueles que afirmaram conhecer não identificaram melhora no comportamento do jovem como consequência do Programa, salvo os instrutores. Isso, contudo não depõe contra o Programa, uma vez que essa é uma condição natural em Programas de intervenção social, cujos resultados são de difícil mensuração e atribuição e mesmo porque a maioria dos atores valoriza a existência do Programa. Seria importante estudar uma forma de mensuração dos resultados desse Programa.

Percebe-se a necessidade de uma integração entre os alunos e ex-alunos do Programa através de encontros, seminários ou fóruns de discussão. Os alunos afirmam ter adquirido segurança para dizer não às drogas e os instrutores afirmam não conhecer alunos que colocaram em práticas os conhecimentos adquiridos. Isso demonstra que os instrutores não têm captados os efeitos do Programa uma vez que não nenhuma forma de acompanhamento de egressos que os subsidiem com essa informação.

Os resultados de Uberlândia apontam para melhor comportamento dos alunos e escola com menos problemas de drogas. Essa constatação pode indicar a necessidade de revisão dos critérios de seleção das escolas para que as mais vulneráveis tenham prioridade e não se corra o risco de alunos em situação de risco não sejam contemplados. Um ponto a ser levantado é se não seria importante pensar uma dinâmica diferenciada dentro do PROERD destinada a públicos mais vulneráveis. (SILVA, 2006, p. 57)

O autor sugere uma interação dos atuais alunos com os ex-alunos, com o objetivo de estreitar laços entre os grupos em encontros, seminários e fóruns de discussão, pois não foi feito nenhum acompanhamento dos egressos do Programa, tendo apenas informações não científicas da não proximidade dos alunos com o uso de entorpecente.

Portanto, no município de Uberlândia/MG, foi verificado que os alunos não tiveram muitos problemas nas escolas e um maior desempenho escolar, contudo os critérios de avaliação e mensuração devem ser revistos para que aqueles jovens que estão em maior situação de vulnerabilidade, social e econômica, possam ter prioridade no atendimento pelo PROERD, tendo um tratamento diferenciado para aqueles grupos.

3.7 Município de Belo Horizonte/MG

Acompanhando os estudos no município de Contagem/MG, localizado na chamada Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), estes se referem a implementação do PROERD em grandes centros urbanos, como a capital do Estado de Minas Gerais, a cidade de Belo Horizonte/MG, ressalta-se que também foram feitos apontamentos acerca da efetividade do Programa neste centro urbano.

Tal região deve ser analisada de forma heterogênea devido as suas características, sociais, culturais e econômicas de cada comunidade entorno de todo o território belorizontino. Dentro desta dinâmica foi avaliado a aceitação do público com o PROERD o qual ficou evidente o contentamento da sociedade analisada, contudo quanto a diferença entre os jovens que participaram ou não, no que tange a prevenção criminal e evitar ou diminuir a violência não foram encontrados nenhuma mudança entre ambos os grupos.

A pesquisa envolveu escolas de Belo Horizonte que possuíam aulas do PROERD, escolhidas por estarem situadas em áreas de alto e baixo risco. Foram realizadas entrevistas com pais de alunos do Programa, professores, diretores e vizinhança das escolas, e aplicado questionários com os alunos que participaram (ou não) e instrutores do Programa. Participaram do estudo 1.612 estudantes, de idade entre 10 e 14 anos, de 7 escolas estaduais, 5 escolas municipais e 3 particulares, sendo 9 escolas em área de alto risco e 6 escolas em área de baixo risco, 39 policiais militares instrutores, 28 profissionais da educação, 10 pais e mães de alunos do Programa e foram feitas cinco entrevistas semi estruturadas com moradores, comerciantes e pais de alunos do entorno das escolas.

Neste estudo foram verificadas diversas questões envolvendo o desenvolvimento do Programa e também os relacionamentos entre escola, comunidade e polícia. Pode-se citar como uma das principais a pergunta sobre aceitação do Programa, onde a maioria dos entrevistados afirmou positivamente. Quanto à importância de Programas como o PROERD para a prevenção; os fatores importantes para se evitar ou diminuir a violência e o uso de drogas; e se os alunos acreditam na mudança de comportamento dentro e fora da escola, não foram encontradas diferenças significativas entre os alunos que participaram e os que não participaram do Programa. Já entre os pais e a comunidade escolar, a maioria declarou mudanças perceptíveis no comportamento dentro e fora da escola (LOURDES *apud* GILBERTI; ANDRADE, 2013, p. 29-30).

Importante busca de dados refere-se as palavras mais significativas dos alunos que estão relacionados a saúde, formação cidadã e combate, e ainda, que a violência e o uso de drogas podem ser evitados com programas dos órgãos públicos como o PROERD. Quanto aos fatores que levam os jovens a experimentar entorpecentes dizem respeito a pressão dos amigos e curiosidade, sendo que para estes jovens a forma de evitar ou diminuir o uso de drogas e a violência é a conversa com os familiares e participação de trabalhos educativos da escola.

Com relação a palavras-chave que caracterizam o Programa, houve diferença significativa nas respostas dos estudantes, sendo que os alunos do PROERD assinalaram mais as palavras saúde, formação cidadã e combate. Já a maioria dos não alunos assinalou droga, prevenção e conscientização. Outro resultado interessante foi se a violência e o uso de drogas podem ser evitados com Programas como PROERD, as respostas foram bem equilibradas tanto para escolas situadas em área de baixo quanto de alto risco. Já com relação se o aluno acha importante sua escola participar do PROERD, as escolas

das áreas de alto risco 52% dos alunos afirmaram que sim, enquanto das escolas de baixo risco 68% afirmaram positivamente, demonstrando diferença significativa.

Em relação aos principais fatores que levam um jovem a experimentar drogas, as escolas situadas em áreas de alto risco responderam que eram a pressão dos amigos, e nas escolas de baixo risco a resposta foi curiosidade. Quanto aos fatores para se evitar ou diminuir o uso de drogas, a maioria dos alunos respondeu que o diálogo com a família e trabalhos educativos na escola. Da mesma forma os pais e comunidade escolar também apontaram estes dois como responsáveis (LOURDES *apud* GILBERTI; ANDRADE, 2013, p. 30-31).

Outro dado importante é a série que o PROERD desperta maior interesse, que é para os alunos do 5º ano, mas que os pais e a comunidade escolar entendem que o Programa deva ser priorizado mais séries em períodos dos adolescentes devido ao desinteresse com os estudos.

Quanto as respostas dos instrutores, a maioria deles apontam a falta de participação dos professores nas aulas, desconhecimento de Programas educativos de continuidade do PROERD, e afirmam que o Programa desperta maior interesse nos alunos do 5º ano. Nas entrevistas, pais e comunidade escolar sugerem que o Programa deva ser executado mais vezes nas séries subsequentes ao período da "adolescência", exatamente o período que os instrutores afirmaram que existe menor interesse pelas aulas.

Com relação aos vizinhos das escolas, o impacto percebido foi moderado, restringindo-se ao aumento da sensação de segurança, e inibição de atos de violência e uso de drogas, graças à presença policial constante (LOURDES *apud* GILBERTI; ANDRADE, 2013, p. 31).

Por fim, ressalta-se que a pesquisa realizada tendo como marco espacial a cidade de Belo Horizonte/MG evidencia que a grande diferença sociocultural das comunidades em um grande centro urbano leva em consideração situações diversas acerca do uso de drogas e violência por parte de crianças e adolescentes e que estes problemas podem ser resolvidos com diversas formas de atuação preventiva do Estado.

3.8 Região Metropolitana do Vale Do Aço/MG

Para finalizar a análise das localidades que implementaram o PROERD em Minas Gerais, Marcineli Faria demonstra a efetividade daquele, contudo ressalta uma crítica interessante no que tange a sua melhoria e manutenção do com a utilização de tecnologia, sendo que uma remodelagem e uma nova dinamicidade possa ser invocada ao Programa para maior interação da polícia, alunos, pais e comunidade acadêmica.

O PROERD é, indubitavelmente, eficaz. Contudo, a eficácia de sua ação preventiva poderá ser potencializada, com a manutenção, e até ampliação de sua dimensão festiva, através da qual a comunidade é convidada ao estabelecimento de um convívio corpóreo, ampliando as redes de

sociabilidade. Contudo, necessita de um remodelamento e reformulação de sua dimensão argumentativa, dimensão esta que poderá promover o propósito e o sentido comuns, da PM, da comunidade, da escola e da família, em torno da prevenção ao uso das drogas por parte dos adolescentes.

Diante do que foi pesquisado, pode-se afirmar que a hipótese formulada foi parcialmente confirmada, uma vez que os adolescentes adquiriram e mantiveram as informações fornecidas pelas aulas do PROERD, bem como a consciência crítica de seu uso indevido. Contudo, pelo que se pôde abstrair dos questionários formulados aos alunos, professoras e Instrutores, a comunidade, aqui entendida como as escolas, as famílias, as autoridades, e alguns segmentos da própria PM, não está devidamente mobilizada em relação à preventividade, o que prejudica parcialmente, a eficácia da ação preventiva do PROERD junto aos adolescentes. (FARIA, 2007, p. 97)

Destarte, o que foi proposto pela pesquisa do autor foi alcançado, visto que os adolescentes utilizaram os conhecimentos obtidos no PROERD para evitar o uso e consumo de entorpecentes, contudo as pesquisas realizadas criticam o papel da prevenção por parte da PM, demonstrando a necessidade de se atualizar algumas medidas preventivas do Programa.

4 | CONCLUSÃO

Como exposto, o presente trabalho pretendeu apresentar ao leitor uma visão crítica acerca da efetividade do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), fazendo uma releitura das principais pesquisas realizadas em Minas Gerais, vista a importância atual da temática em face a valoração da prevenção criminal por parte da Polícia Militar, bem como a preocupação do Estado de Minas Gerais com as crianças e adolescentes para evitar e diminuir o uso e consumo de entorpecentes e a erradicação da violência por parte destes jovens.

Desta forma, analisando o contexto histórico da criação do PROERD, nos EUA, em Los Angeles, com a nomenclatura de D.A.R.E, no qual foi trazido para o Brasil, adaptando a realidade do país, no ano de 1993, pela Polícia Militar do Estado de Rio de Janeiro e, em 1994, pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, iniciando, em Minas Gerais, apenas no ano de 1997, no município de Uberlândia/MG. O objetivo geral diz respeito a dotar jovens estudantes de informações e habilidades necessárias para viver de maneira saudável, sem drogas e violência, com observância das normas institucionais, filosofia do Programa e alinhados às políticas públicas estabelecidas e dentre outros objetivos específicos.

Em outro giro, analisando-se os estudos acerca da efetividade do PROERD na Polícia Militar de Minas Gerais, nos diversos municípios do Estado de Minas Gerais, mais especificamente nos município de Carangola, Teófilo Otoni, Poços de Caldas, Lavras, Três Corações, Contagem, Uberlândia, Belo Horizonte e na Região Metropolitana do Vale do Aço.

Observa-se que, no município de Carangola, na pesquisa realizada por Dênio Sebastião Martins de Carvalho, demonstrou-se a importância da implementação do PROERD no referido município, visto que o objetivo de aumentar a confiabilidade da PMMG e auxiliar, de forma preventiva, na redução do cometimento de infrações penais, bem como de comportamentos antissociais foram alcançadas.

Em Teófilo Otoni, Elson Ferreira Santos, percebeu a importância do PROERD como medida de prevenção ao uso e consumo de drogas na escola, sendo que a má influência de amigos é preocupante e que o Programa alcançou seu objetivo conforme determinado nas diretrizes da PMMG, em manter as crianças e adolescentes distantes das drogas e de comportamentos inadequados.

O terceiro município analisado neste trabalho, Poços de Caldas/MG, em pesquisa realizada por Denise Rodrigues Messias Silva, concluiu-se que a proximidade e a influência dos instrutores com os discentes é importante para que os jovens tenham conhecimento sobre o envolvimento com as drogas e os seus males e que os resultados dos questionários aplicáveis demonstram essa efetividade do Programa naquela localidade.

Destaca-se, ainda, a implementação do PROERD no município de Lavras/MG, em que José Deon Silva demonstra que o PROERD é um dos Programas de prevenção primária mais eficientes naquela localidade, tendo como a maior reclamação o fato dos demais órgãos públicos não participarem auxiliando na implementação dos projetos institucionais, portanto o PROERD é aceito pela sociedade e tem reflexos positivos na família contribuindo para o aumento da resistência às drogas por parte dos alunos.

No município de Três Corações/MG, Marcos Antônio da Silva evidencia que o papel da Polícia Militar por intermédio das estratégias e dos princípios do PROERD tem sido de grande importância para a aproximação da sociedade com a polícia e que os resultados foram devidamente alcançados, pois os jovens que fazem parte do Programa não cometeram atos infracionais ou se envolveram com drogas, tendo nível de satisfação de forma relevante.

A localidade mais antiga do PROERD no Estado de Minas Gerais, implementado no município de Uberlândia/MG, em estudos feitos por Sérgio Papadiamantopoulos Gomes da Silva, este sugere uma interação dos atuais alunos do Programa com os ex-alunos com o objetivo de troca de experiências entre os grupos em encontros, seminários e fóruns de discussão. Portanto, foi verificado que os alunos não tiveram muitos problemas nas escolas e maior desempenho escolar e que os critérios de avaliação e mensuração devem ser revistos para que aqueles jovens que estão em maior situação de vulnerabilidade possam ter prioridade no atendimento pelo PROERD, tendo um tratamento diferenciado para estes grupos.

Em Belo Horizonte/MG, Fernando Gilberti e Renato Andrade, evidenciam que a grande diferença sociocultural das comunidades em um grande centro urbano leva a considerações diversas acerca do uso de drogas e violência por parte de crianças e

adolescentes e que a busca de dados referente as palavras mais significativas dos alunos estão relacionados a saúde, formação cidadã e combate, e ainda, que a violência e o uso e consumo de drogas podem ser evitados com programas dos órgãos públicos como o PROERD. Ainda, elenca os fatores que levam os jovens a experimentar drogas dizem respeito à pressão dos amigos e a curiosidade, sendo que para estes jovens a forma de evitar ou diminuir o uso e consumo de drogas e a violência é a conversa com os familiares e participação de trabalhos educativos da escola.

Por fim, a análise na Região Metropolitana do Vale do Aço/MG, estudado por Marcineli Faria, propôs que os adolescentes utilizaram os conhecimentos obtidos no PROERD para evitar o uso e consumo de entorpecentes, contudo as pesquisas realizadas criticam o papel da prevenção por parte da PM, demonstrando a necessidade de se atualizar algumas medidas preventivas do Programa.

Diante do que foi discutido neste trabalho, percebe-se que não há uma resposta para a problemática prevista no início deste trabalho visto, que o espaço territorial de Minas Gerais tem uma extensão considerável e níveis diversificados de culturas e que a implementação de Programas como o PROERD deve ser analisado de forma estratégica pela Instituição, mas cada localidade deve adaptar-se de acordo com sua realidade. Importante ressaltar, como se disse, que cada estudo deve ser analisado de forma individualizada, mas que independente das diferenças territoriais a prevenção com os objetivos do PROERD pode apresentar níveis de aceitabilidade e efetividade por parte dos alunos, pais, instrutores e comunidade acadêmica.

REFERÊNCIAS

ALBERTANI, Helena M. B.; SCIVOLETTO, Sandra; ZEMEL, Maria de Lourdes S. **Prevenção do uso indevido de drogas: fatores de risco e fatores de proteção: In: Atualização de conhecimento sobre redução da demanda de drogas.** Brasília (DF): Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. **Institui o Estatuto da Criança e Adolescente.** [Brasília]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acessado em: 30 jul. 2015.

_____. Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006. **Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD).** [Brasília]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm Acessado em: 30 jul. 2015.

BRAZ, Ricardo Antônio. **O combate às drogas através da educação.** Artigo científico da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2008. 17 p.

CARVALHO, Dênio Sebastião Martins de. **A importância de manter o Programa Educacional de Resistência às Drogas e o jovens construindo a cidadania, na construção da cidadania de jovens nas escolas que participam dos Programas no Município de Carangola/MG.** 2013. 89f. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2013.

FARIA, Marcineli C. **A ação preventiva dos ensinamentos do Programa educacional de resistência às drogas e à violência (PROERD), junto a seus ex-alunos no Vale do Aço.** 2007. (Especialização em Segurança Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro/Academia de Polícia Militar-MG, Belo Horizonte, 2007.

GILBERTI, Fernando; ANDRADE, Renato J. **Avaliando o PROERD: aceitação e efetividade.** Belo Horizonte: [s.n.], 2008.

LOURDES, Maria de Fátima Rufino Figueiró. **Programa Educacional de Resistência às Drogas: a construção de uma proposta de modelo para avaliação na Polícia Militar de Minas Gerais.** 2013. 77f. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2013.

MENDES, José Antônio. **Análise das dificuldades e soluções encontradas pelos instrutores do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), durante o desenvolvimento do Programa, na Quarta Região da Polícia Militar de Minas Gerais, no ano de 2007.** 2008. 129f. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2008.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando Geral. **Diretriz para produção de serviços de segurança pública nº 3.01.01/2010.** Regula o emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

_____, Polícia Militar. Comando Geral. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação. **Diretriz para Prestação de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.03/2010.** Regula a Atuação da PMMG na prevenção da demanda e da oferta de drogas. Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação, 2010.

_____, Polícia Militar. Comando Geral. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.04/2010 – CG.** Regula a aplicação do Programa Educacional de Resistência às Drogas pela Polícia Militar de Minas Gerais. – Belo Horizonte: Seção de Planejamento do Emprego Operacional – EMPM/3, 2010.

_____, Polícia Militar. **O que é o PROERD.** Coordenação Estadual PROERD na PMMG. Disponível em: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portalpm/proerd/conteudo.action?conteudo=1561&tipoConteudo=itemMenu>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

MIRANDA, Jovânio Campos. **Análise do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) como estratégia preventiva na diminuição dos índices da criminalidade.** 2013. 103f. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2013.

ROCHA, Alessandra Dielle Viana. **A viabilidade da implantação do PROERD na Polícia Militar do Estado de Sergipe a partir das experiências dos Estados do Rio de Janeiro, Distrito Federal e Santa Catarina.** 2002. 119f. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2002.

SANTOS, Elson Ferreira. **O desenvolvimento do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD – na cidade de Teófilo Otoni/MG: análise dos resultados obtidos em face dos seus objetivos.** 2014. 141f. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2014.

SILVA, Denise Rodrigues Messias. **Programa Educacional de Resistência às Drogas e Violência (PROERD): Uma Realidade em Poços de Caldas/MG**. 2010. 133f. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2010.

SILVA, José Deon. **Análise do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) na cidade de Lavras/MG**. 2013. 127f. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2013.

SILVA, Marcos Antônio da. **Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) – análise de resultados na cidade de três Corações/MG**. 2007. 95f. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2007.

SILVA, Sérgio Papadiamantopoulos Gomes da. **Programa Educacional de Resistência às Drogas - PROERD: Análise da percepção dos principais atores sobre o Programa em Contagem e Uberlândia**. 2006. 75f. Monografia (Especialização em Segurança Pública). Academia de Polícia Militar e Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2006.

CAPÍTULO 15

ABORDAGEM SOCIAL DO CONHECIMENTO

Data de aceite: 01/10/2020

Adelcio Machado dos Santos

UFSC

Uniarp.

Capoeiras/Florianópolis/SC/Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/6663595207403860>

RESUMO: Ao longo da história, os conhecimentos foram sendo produzidos não de forma cumulativa, mas de maneira dinâmica, com ressignificações sucessivas em busca das representações viáveis e coerentes com o mundo das experiências humanas. De acordo com Moretto (2003), essa construção ao longo da história humana nem sempre se deu de forma pacífica. Na realidade, ocorreu em meio a contradições sociais, com superação de vaidades, com frustrações individuais e com a contribuição de muitos estudiosos persistentes que perseguiram firmemente seus ideais, posto que arcando com ônus por suas idéias inovadoras.

PALAVRAS-CHAVE: Conhecimento, Sociabilidade, Inovação.

SOCIAL APPROACH TO KNOWLEDGE

ABSTRACT: Throughout history, knowledge has been produced not cumulatively, but dynamically, with successive reframings in search of viable representations that are consistent with the world of human experiences. According to Moretto (2003), this construction throughout human history has not always taken place in a

peaceful way. In reality, it occurred in the midst of social contradictions, overcoming vanities, with individual frustrations and with the contribution of many persistent scholars who firmly pursued their ideals, since they bear the burden of their innovative ideas.

KEYWORDS: Knowledge, Sociability, Innovation.

1 | INTRODUÇÃO

Em primeiro lugar, configura-se patente que todo conhecimento constitui produção social e, por conseguinte, conjunto de verdades relativas que se transformam em função do desenvolvimento das sociedades e dos recursos tecnológicos disponíveis. Um indivíduo que vem ao mundo encontra uma realidade já construída, ou seja, um conjunto de conhecimentos estabelecidos, estruturados, institucionalizados e legitimados.

Este conjunto de conhecimentos tem como objetivo dar um sentido às experiências vividas pelos homens e constitui a realidade objetiva da sociedade onde o indivíduo viverá.

Por conseguinte, a socialização primária corresponde ao período o qual o indivíduo se torna membro de uma sociedade por intermédio do acesso aos primeiros elementos do universo simbólico dessa mesma sociedade da qual ele será membro.

De acordo com o magistério de Moretto (2003), os primeiros elementos são transmitidos pela educação em família. Esta educação

transmite ao humano na infância os conhecimentos indispensáveis para começar a construir a realidade subjetiva que lhe permitirá viver dialeticamente com uma realidade objetiva pela sociedade.

A socialização secundária corresponde a um período em que o indivíduo se conscientiza da complexidade cada vez maior da realidade social e da divisão do trabalho.

Este fato o levará a compreender a distribuição social dos conhecimentos em função da distribuição do labor.

2 | DESENVOLVIMENTO

Ele se conscientizará de que, em toda sociedade, uns têm o conhecimento necessário para serem médicos, outros para serem engenheiros, advogados, professores, e assim sucessivamente.

Ainda à luz da preleção da lavra de Moretto (2003), um indivíduo não pode ter todos os conhecimentos, e não pode desempenhar todas as funções na sociedade porque funções diferentes exigem e determinam conhecimentos diferentes.

Uma vez que os conhecimentos são construídos, institucionalizados e legitimados socialmente para dar sentido às experiências vividas por indivíduos de certa sociedade, pode-se imaginar que novas experiências permitirão a construção de novos conhecimentos, os quais serão instituídos e legitimados pelas novas gerações.

Ademais, os conhecimentos não são uma descrição da realidade dada, mas uma representação que dela é construída, construção cuja função é adaptativa, isto é, permite ao indivíduo prever as regularidades e assim viver num mundo de limitações, representado pelo mundo das coisas.

Diz respeito, exclusivamente, à classificação e à organização de um mundo constituído pela experiência humana, isto é, pelas relações que são estabelecidas nos resultados dos experimentos que o indivíduo faz ao longo de sua interação com o mundo dos objetos que lhe rodeiam.

O conhecimento e as informações de modo geral se transformaram nos principais recursos econômicos para a competitividade das empresas, fazendo com que emergisse uma necessidade de valorização, manutenção e desenvolvimento nas organizações de forma completa e estruturada.

Consoante explica Ponchirolli (2005)¹, que as organizações se encontram no limiar de uma nova era, na qual se reconhece o conhecimento como um dos ativos mais relevantes das organizações, constituindo-se como a chave para a vantagem competitiva sustentável.

Destarte, a fonte das riquezas empresariais e da competitividade, que, até agora, era fortemente caracterizada pelos bens tangíveis – capital financeiro, estruturas físicas – passa a ser o próprio conhecimento.

1. PONCHIROLLI, Osmar. *Capital humano: sua importância na gestão estratégica do conhecimento*. Curitiba: Juruá, 2005.

Destarte, a Gestão do Conhecimento nas organizações torna-se instrumento essencial para que uma organização assegure sua sobrevivência em longo termo. Figueiredo (2005)² esclarece que a Gestão do Conhecimento emergiu para que as empresas encontrem as melhores maneiras de mobilizar e alavancar o conhecimento individual, para que este possa se tornar parte integrante da estrutura organizacional.

De acordo com o magistério de Siqueira (2005), a Gestão do Conhecimento se faz cada vez mais presente dentro das organizações contemporâneas.

Na atualidade, a necessidade de as organizações criarem e manterem modelos e processos que transformem conhecimento em vantagem competitiva se configura inquestionável. A maior parte das organizações já identificou a relevância de criar, adquirir e transferir conhecimento, incrementando os novos comportamentos e idéias inovadoras

Ponchirolli (2005), outrossim, aclara que a ênfase no conhecimento pressupõe a necessidade de sua gestão.

Nesse sentido, a criação de um ambiente organizacional pautado na Gestão do Conhecimento suscita a necessidade de uma sinergia constante entre três dimensões organizacionais, quais sejam: infraestrutura, pessoas e tecnologia. Dessa maneira, o investimento efetuado por uma organização na gestão do conhecimento se traduz na busca pela obtenção da harmonia e coerência entre as variáveis que formam essas dimensões.

A dimensão da infraestrutura busca a criação de um ambiente adequado ao desenvolvimento da gestão do conhecimento, englobando variáveis como estrutura organizacional, estilo gerencial, cultura organizacional e visão holística. (PONCHIROLLI, 2005).

Já a dimensão pessoas é caracterizada pela busca da aprendizagem permanente, pelo incentivo à criatividade, à inovação e ao compartilhamento do conhecimento, valorizando-se a intuição. Ademais, incentiva-se a consciência da existência e da necessidade de se trabalhar modelos mentais, assim como viabilizar o seu descobrimento.

Por sua vez, a dimensão tecnológica compreende o suporte da tecnologia às atividades relacionadas à gestão do conhecimento. Estão incluídas aqui as redes de computadores (Internet, intranet e extranet), Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), *datawarehouse*, entre outras ferramentas que apoiam de modo decisivo o gerenciamento do conhecimento na organização.

Em última análise, no âmbito do contexto organizacional, ademais ensejar o manejo das informações existentes, o processo de gestão do conhecimento, corretamente estruturado, envolve a geração, a codificação e o compartilhamento do conhecimento dentro da empresa.

Acerca dessas diversas funcionalidades da Gestão do Conhecimento, Ponchirolli (2005, p. 80) exara que

2. FIGUEIREDO, Saulo Porfírio. *Gestão do conhecimento: estratégias competitivas para a criação e mobilização do conhecimento na empresa*. São Paulo: Qualitymark, 2005.

a geração do conhecimento refere-se a todas as formas de criação do conhecimento, seja a partir da interação com o ambiente externo, ou, até mesmo, da interação entre os indivíduos da organização. A codificação tem como objetivo identificar e estruturar os conhecimentos úteis para a organização, de forma a torná-los acessíveis àqueles que dele precisam. O compartilhamento corresponde à transferência do conhecimento, seja esta espontânea (informal) ou estruturada (formal), entre os membros da organização.

Em abordagem ontológica, a Gestão do Conhecimento no seio das organizações pode também consistir em ação sistemática responsável por transformar patrimônio intelectual da organização em maior produtividade, novos valores e aumento de competitividade, com a função de apoiar e orientar a melhor forma de capitalizar o conhecimento organizacional.

A Gestão do Conhecimento orienta o patrimônio intelectual da organização, almejando a obtenção de melhores resultados em termos de produtividade e capacidade de inovação.

É um processo que inclui geração, coleta, assimilação e aproveitamento do conhecimento, de forma a aumentar a sua inteligência e competitividade. (SIQUEIRA, 2005)³.

Sob essa perspectiva, valoriza-se o compartilhamento das informações, fundamental para que a informação seja assimilada enquanto conhecimento. É preciso desenvolver uma visão pautada no conhecimento dos processos de negócio, objetivando maximizar a capacidade de processamento de informações avançadas.

É importante ocupar o ambiente físico da organização com idéias, divulgando sabedorias e explorando as formas mais evoluídas de sistemas e tecnologias. A transformação da informação em práxis, por intermédio da criatividade e inovação dos seres humanos, terminará por afetar a competência da organização.

Torna-se claro que os conhecimentos não têm o objetivo de descrever uma realidade ontológica, isto é, como ela seria em si mesma, mas dar sentido às experiências que o sujeito realiza em um mundo de limitações.

A Sociologia do Conhecimento não lida com os problemas filosóficos do conhecimento, objeto da gnosiologia. E ao próprio conceito do conhecimento dá uma amplitude maior, fazendo-se abranger todo o espectro dos produtos culturais.

Na primeira metade do século XX, a Sociologia do Conhecimento começa a se apresentar como tal e a ser sistematizada. Só então é que ela ganha *status* universitário (BERTELLI; PALMEIRA; VELHO, 1974).

Em vez de se preocupar com o conhecimento em si mesmo, esta disciplina centra o seu interesse no estudo das relações entre o conhecimento e o contexto social em que ele acontece.

3. SIQUEIRA, Marcelo Costa. *Gestão estratégica da informação: como transformar o conteúdo informacional em conhecimento valioso*. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

Sustenta que os modos de pensar e de conhecer dependem da realidade social em que se formam, ou, mais precisamente: dos grupos sociais a que pertencem os indivíduos.

Se ela analisa as relações entre conhecimento e existência, como pesquisa histórico-sociológica busca revelar as formas que aquelas relações assumem.

Encontrar critérios que permitam ao homem determinar as conexões entre pensamento e ação, e desenvolver uma teoria sobre a significação dos fatores não-teóricos que condicionam o conhecimento são as preocupações fundamentais da sociologia do conhecimento.

A relação de correspondência entre a estrutura socioeconômica e os produtos culturais é bem mais complexa do que supõem as visões mecanicista e idealista, posto que a primeira empobrece a noção da historicidade do conhecimento, e a segunda mistifica o próprio conhecimento.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Igualmente, avulta as ricas possibilidades de contribuir com a Gestão do Conhecimento, visto que a hermenêutica precede a operacionalização.

A título de conceito operacional, a Gestão do Conhecimento, em consonância com o magistério de Nonaka e Takeuchi (1997), consiste em explicitar o conhecimento emanado da experiência pessoal.

Esta disciplina gera a criação de mecanismos e procedimentos dedicados a estimular a formação de competências e prover a ampliação generalizada do conhecimento relevante em todos os níveis desejados.

De acordo com Figueiredo (2005), a *gestão do conhecimento visa a que as organizações equacionem as melhores maneiras de produzir e mobilizar conhecimento individual, transformando-o em conhecimento organizacional*.

Destarte, fortalecendo processos produtivos, melhorando serviços e produtos oferecidos, tornando o compartilhamento de informações mais dinâmico, na velocidade que a organização necessita, alavancando a inovação e a inteligência competitiva, viabilizando-a a operar de modo otimizado, de forma a encurtar o tempo de desenvolvimento de produtos e de respostas aos entorno e à sociedade em geral.

Com isto, a Gestão do Conhecimento efetua melhoria no atendimento aos clientes e o relacionamento com os agentes *stakeholder*, aumenta a autonomia dos empregados, atrai e retém os melhores colaboradores, facilita a obtenção da informação e a criação de novos conhecimentos.

De seu vértice, Ponchirolli (2005, p. 78) assim conceitua a Gestão do Conhecimento:

Ela trata da prática de agregar valor à informação e distribuí-la, tendo como tema central o aproveitamento dos recursos existentes na empresa. Enfatiza o capital humano, proporcionando a criação de novas idéias e processo, identificando, captando, distribuindo, compartilhando e alavancando o

conhecimento. Implica, portanto, a adoção de práticas gerenciais compatíveis com os processos de criação e aprendizado individual e organizacional.

Por fim, incentiva a aprendizagem, localiza e utilizar o potencial intelectual dos funcionários, acelera o processo da aprendizagem em todos os níveis da empresa, explorar o conhecimento humano, as habilidades e o potencial dos funcionários, conceber e otimizar processos eficazes e alavancar melhores práticas, utilizar a inteligência dispersa na organização, adotar decisões de melhor qualidade, cria novos processos organizacionais e promove a integração das ilhas do conhecimento existentes na organização.

REFERÊNCIAS

ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. *Globalização e estado contemporâneo*. São Paulo: Memória Jurídica, 2001.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. *O mundo globalizado*. São Paulo: Contexto, 2001.

BERTELLI, Antônio R; PALMEIRA, Moacir G. S.; VELHO, Otávio Guilherme. *Sociologia do conhecimento*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

CRESPI, Franco; FORNARI, Fabrizio. *Introdução à sociologia do conhecimento*. Bauru, SP: EDUSC, 2000.

FIGUEIREDO, Saulo Porfírio. *Gestão do conhecimento: estratégias competitivas para a criação e mobilização do conhecimento na empresa: descubra como alavancar e multiplicar o capital intelectual e o conhecimento da organização*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

INKELES, Alex. *O que é sociologia?: uma introdução à disciplina e à profissão*. 3 ed. São Paulo: Pioneira, 1980.

LALLEMENT, Michel. *História das idéias sociológicas: de Parsons aos contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

MACHADO NETO, Antônio Luís. *Formação e temática da sociologia do conhecimento*. São Paulo: Convívio, 1979.

MORETTO, Vasco Pedro. *Construtivismo: a produção do conhecimento em aula*. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

NONAKA, I; TAKEUCHI, H. *Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PONCHIROLLI, Osmar. *Capital humano: sua importância na gestão estratégica do conhecimento*. Curitiba: Juruá, 2005.

SANTOS, José Vicente dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *A sociologia para o século XXI*. Pelotas: Educat, 1999.

SOUTO, Cláudio. *Teoria sociológica geral*. Porto Alegre: Globo, 1974.

SOBRAL, Fernanda da Fonseca; PORTO, Maria Stella Grossi; (Orgs.). *A Contemporaneidade Brasileira: dilemas e desafios pra a imaginação sociológica*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

A MANIFESTAÇÃO DE IDEIAS EM AMBIENTE ACADÊMICO E A RECLAMAÇÃO 33.137 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 07/07/2020

Celso Lopes Seus

Universidade La Salle, Canoas-RS
<http://lattes.cnpq.br/2972915826596939>

RESUMO: Este trabalho analisa decisão do Supremo Tribunal Federal na Reclamação 33.137. O objetivo do artigo é identificar: primeiro, se a decisão cautelar deferida está de acordo com os anteriores julgamentos do Tribunal; segundo, as razões jurídicas para a decisão analisada. A história constitucional do Brasil garante a liberdade de expressão. Mas, todos os direitos têm seus limites. Por este motivo, a liberdade individual deve ser exercida sem ameaçar a liberdade de outrem.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional, manifestação de ideias, limites.

THE EXPRESSION OF IDEAS IN NA ACADEMIC ENVIRONMENT AND COMPLAINT 33.137 IN THE SUPREME FEDERAL COURT

ABSTRACT: This paper analyses the Supreme Court's decision in Complaint 33.137. The purpose of the article is to identify: first, whether the injunction granted is in accordance with previous judgments of the Court; second, the legal reasons for the decision analyzed. Brazil's constitutional history guarantees freedom of expression. But every right has its limits. For this

reason, individual freedom must be exercised without threatening the freedom of others.

KEYWORDS: Constitutional right, expression of ideas, Limits.

1 | INTRODUÇÃO

A Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 foi objeto de intensa atividade na Assembleia Nacional Constituinte, apesar das graves discussões quanto à necessidade de seu caráter ser congressional ou exclusivo (BARBOSA, 2012, p. 239); ela caracteriza-se por ser dedicada à pessoa humana, a titular por excelência de todos os objetivos do texto constitucional, em seus direitos e garantias. A CRB tem esta classificação (BULOS, 2015, p. 17): é democrática, nominal, unitária, eclética, analítica, formal, escrita e rígida. Em sua natureza ideológica – por ser eclética –, ela foi concebida por “um torvelinho de ideologias diversas e interesses antagônicos, que se conciliaram ao término dos trabalhos constituintes” (BULOS, 2015, p. 120). Isso se deve ao fato de que milhões de pessoas compareceram ao Parlamento durante o período de elaboração de nossa Carta Política, procurando os diversos parlamentares de todas as ideologias para colocarem na futura Constituição os mais variados pensamentos políticos, sociais, econômicos e culturais. Com efeito, havia parlamentares constituintes de todos os

partidos políticos, desde aqueles partidos pertencentes às velhas oligarquias brasileiras: PMDB, PFL, PDS, PDT, do movimento militar de 1964, bem como os partidos políticos menores. Assim, a própria Assembleia Nacional Constituinte, iniciada em 1987, teve como sua característica mais intensa, mais verdadeira, mais autêntica, a livre manifestação do pensamento para a elaboração de seu texto, o que é uma verdade incontestável, em especial por sua característica de ser “cosmopolita”, por assim dizer. Desde a sua gênese, a Constituição Federal do Brasil açambarca a mais efetiva condição de permitir a todos os brasileiros a livre manifestação do pensamento. Mas, como todos os temas tratados pela Constituição têm limites, também a livre manifestação do pensamento encontra naturais obstáculos, o que é indispensável. Por este motivo, há um controle constitucional do agir dos cidadãos, os quais devem, necessariamente, comportarem-se de acordo com as liberdades constitucionais.

21 O CONTROLE PARAESTATAL PARA DENÚNCIA DE PROFESSORES EM MANIFESTAÇÕES POLÍTICO PARTIDÁRIAS OU IDEOLÓGICAS – O CASO DA PROFESSORA E DEPUTADA ESTADUAL ANA CAROLINE CAMPAGNOLO

Imediatamente após o resultado das eleições presidenciais de 2018, a recém-eleita deputada estadual em Santa Catarina, Ana Caroline Campagnolo, deu ampla divulgação pública que criou, pelo uso de específico programa de computador para telefone celulares, uma forma policialesca de registro para controle de toda e qualquer manifestação pública, no meio universitário, de pensamento contra o presidente eleito do Brasil, em 2018. Há explícitos propósitos intimidatórios com essa insólita atitude, entre eles: identificar manifestações de pensamento de viés marxista que sejam contrárias aos resultados das eleições em geral, e contra a pessoa do presidente da República. Essa insólita atitude teve efetiva repercussão nacional e internacional (<https://www.tsf.pt/internacional/interior/usem-camaras-deputada-do-psl-pede-a-alunos-para-denunciarem-professores-10103776.html>), com ampla divulgação perante a grande mídia. Embora se trate de uma garantia constitucional – a de liberdade de expressão e a do pensamento –, a atitude da deputada revela-se contrária à ordem constitucional brasileira, o que exigiu imediata – e adequada resposta – perante o Poder Judiciário, em decisão do Supremo Tribunal Federal.

31 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE PENSAMENTO

As liberdades de expressão e de pensamento são relativamente novas, em nível de permissão estatal. E é exatamente a liberdade de pensamento uma característica notável de progresso jurídico e social de um dado regime ao considerar o problema da liberdade, no plano geral, e aos direitos fundamentais do cidadão, no plano particular. Conforme destaca Theóphilo Cavalcanti Filho, (2011, p. 742):

A noção de liberdade de pensamento, com o seu corolário necessário, que é o da livre manifestação das idéias e convicções próprias, somente poderia surgir num clima cultural, orientado por princípios que tivessem em mira o homem, como entidade autônoma em face do Estado, e que concebesse o poder vinculado a princípios inamovíveis. E isso só se tornou possível a partir do século XVII, graças ao desenvolvimento das idéias jusnaturalistas, cuja eclosão foi preparada pelo racionalismo e pelo empirismo filosóficos.

Mesmo considerando-se o “direito posto”, ou “direito positivo”, pode-se observar que as cartas constitucionais brasileiras, até a Constituição Cidadã, caracterizavam-se por estabelecer suas pautas de comportamento e suas condutas apenas ao cidadão, e não para o Estado em prol do cidadão. Rogério Gesta Leal (2001, p. 216) faz destacar em palavras objetivas:

Nestes períodos, de forma visível e até radical, percebe-se a drástica distância que pode existir entre Constituição e Sociedade, quando esta é construída a despeito das demandas populares, servindo fundamentalmente para delimitar o que pode e o que não pode ser feito pelo cidadão, impondo um tipo de vida e aceitação das estruturas políticas econômicas e culturais vigentes.

Percebe-se que a liberdade de pensamento pode ser entendida como bastante nova num contexto secular ocidental de cultura social, política e jurídica. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1986, p. 590) fez observar que a censura era proibida pela EC 1/1969, apesar de suas exceções, tradição essa “respeitada por todas as demais Constituições com exceção da de 1937”. No contexto constitucional brasileiro, trata-se de um modelo jurídico existente faz quase dois séculos porque presente na Constituição Imperial, de 25 de março de 1924. A Constituição vigente, por ser também analítica, traz um espectro de controle de constitucionalidade bastante intenso, com diversos mecanismos aptos a essa finalidade. Um deles é a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

4 | A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADPF 548¹

Trata-se de processo da competência original do Supremo, prevista no artigo 102, § 1º da Constituição Federal, previsto na Lei 9.882/1999. Segundo a boa doutrina (MENDES, 2012, p. 67) a ADPF permite a “antecipação de decisões sobre controvérsias constitucionais relevantes (...) sobre a legitimidade do direito ordinário pré-constitucional (...)” cujas decisões terão eficácia *erga omnes* com o necessário e indispensável efeito vinculante, ou seja, todas as instâncias decisórias, administrativas e judiciais deverão se submeter à decisão em APDF (<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5576416>).

Trata-se de importante dispositivo jurídico que pode ser aplicado em abstrato, objeto de ação autônoma, ou em caso concreto – quando se trata de ação incidental –, “não apenas para brotar em caso concreto em curso, como ainda ter fundamento relevante nos aspectos

econômico, político, social, ou jurídico” (SARLET et al, 2013, p. 1206). Neste caso da ação incidental, trata-se de ação própria do Supremo em sua função judicial, cuja finalidade será de impor a decisão não apenas no seu efeito de cumprimento, mas necessariamente para dar a uma determinada situação fática o seu respectivo modelo de conformidade à Constituição. Em brevíssimas palavras, se um fato da sociedade é, ou não, constitucional. Este o escopo do artigo ora escrito. Aquela ADPF teve uma decisão monocrática, a seguir transcrita, que reconheceu a necessidade de tramitação do processo, de sua relevância jurídica e, portanto, da necessidade de o Supremo Tribunal Federal manifestar-se sobre o *thema*, a fim de pacificar, unificar e impor o cumprimento da decisão a todos os súditos da República Federativa do Brasil.

DECISÃO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ELEIÇÕES 2018: MANIFESTAÇÕES EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. ATOS DO PODER PÚBLICO: BUSCAS E APREENSÕES. ALEGADO DESCUMPRIMENTO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS: PLAUBILIDADE JURÍDICA DEMONSTRADA. EXCEPCIONAL URGÊNCIA QUALIFICADA CONFIGURADA: DEFERIMENTO CAUTELAR AD REFERENDUM DO PLENÁRIO.

Relatório 1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pela Procuradora-Geral da República às 21h37min do dia 26.10.2018 (e-doc. 10), com o objetivo de “evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público tendentes a executar ou autorizar buscas e apreensões, assim como proibir o ingresso e interrupção de aulas, palestras, debates ou atos congêneres e promover a inquirição de docentes, discentes e de outros cidadãos que estejam em local definido como universidade pública ou privada” (fl. 2, e-doc. 1). (...).

14. Pelo exposto, em face da urgência qualificada comprovada no caso, dos riscos advindos da manutenção dos atos indicados na peça inicial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e que poderiam se multiplicar em face da ausência de manifestação judicial a eles contrária, defiro a medida cautelar para, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, suspender os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanado de autoridade pública que possibilite, determine ou promova o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos. Comunique-se, com urgência, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, encaminhando a Sua Excelência cópia desta decisão e expondo-lhe a disponibilidade de seus termos a serem submetidos a referendun do Plenário segundo a definição da Secretaria do órgão colegiado. Nos termos do inc. I do art. 87, encaminhe-se cópia desta decisão aos Senhores Ministros. Intime-se a Procuradora Geral da República

dos termos da presente decisão. Publique-se. Brasília, 27 de outubro de 2018. Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora (ADPF 548 MC, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 27/10/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 30/10/2018 PUBLIC 31/10/2018)

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5576416>.

A bisonha atitude da deputada estadual em Santa Catarina, Ana Caroline Campagnolo, mereceu imediata atuação do Ministério Público Estadual, que ajuizou a ação civil pública nº 0197862-27.2018.8.24.0023 cujo objetivo é a imediata cessação do que foi proposto pela deputada estadual, com os pedidos correlatos. A liminar foi deferida parcialmente pelo Juízo de Direito da Vara da Infância e da Juventude da Comarca da Capital de Santa Catarina. Inconformada, a ré interpõe o recurso cabível, o Agravo de Instrumento n.º 4032450-55.2018.8.24.0000, perante o Egrégio Tribunal de Justiça da Santa Catarina; o recurso foi merecedor de imediato provimento, em decisão monocrática, cuja decisão é esta:

“Examinando o texto proposto pela requerida, professora e hoje Deputada eleita, vamos observar que a mesma pretende se colocar como um canal de denúncias dos estudantes, garantido o anonimato acaso queiram, quanto a “manifestações políticopartidárias ou ideológicas que humilhem ou ofendam sua liberdade de crença e consciência”. Se coloca a requerida como uma espécie de “ouvidora social” no combate a que se propõe a toda espécie de abuso ou excesso que se venha a praticar em sala de aula, a partir da transgressão pelo professor dos limites constitucionais que lhe são deferidos para o exercício de sua docência. [...] Portanto, em linha de princípio, neste estágio inicial de juízo de delibação, não vislumbro nenhuma ilegalidade na iniciativa da agravante, Deputada estadual eleita, de colocar seu futuro gabinete como meio social condensador do direito que todo cidadão possui, estudantes inclusive, de peticionar a qualquer órgão público denunciando ato que entenda ilegal praticado por representante do Estado, sobretudo quando se tratar de ofensas e humilhações em proselitismo políticopartidário travestido de conteúdo educacional ministrado em sala de aula. [...] Sem antecipar posição de mérito, porquanto a imparcialidade restaria afetada, sem que fossem ouvidos todos os envolvidos nessa relevante questão, reafirmo que a liberdade do professor de ensinar já está garantida pela Constituição, tanto quanto ali também está satisfatoriamente previsto o não-direito, a quem quer que seja, de produzir ofensas e humilhações, especialmente contra vulneráveis, como tal, à criança e ao adolescente, que não dispensam a proteção do Estado. [...] Diante do exposto, concedo o efeito suspensivo pretendido, fazendo retornar a expressão omitida na página do Facebook. (Doc. 7 – Anexo, fls. 2-3/4/7-8).

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RCL33137.pdf>.

Ocorre que a decisão monocrática no Agravo não está de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, exarado em manifestações prévias da ADPF 548, embora, ainda, sem decisão transitada em julgado, em especial por ter sido distribuída em 26

de outubro de 2018, na sexta-feira antecedente à data da eleição em segundo turno. O Ministério Público do Estado de Santa Catarina, diante daquele insólito revés, foi ao Supremo Tribunal Federal por uma via não-recursal de impugnação de decisão judicial, a fim de provocar a reforma decisão do agravo de instrumento antes referido, decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Considerando-se que a decisão era liminar em grau recursal de decisão sem trânsito em julgado, não caberia recurso extraordinário ao Supremo por razões processuais, mas também pela ausência de análise do mérito. A reclamação era o único meio processual de acesso e de provocação ao Supremo, a fim de cassar a decisão monocrática proferida no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, a qual, à toda evidência, não estava em sintonia com o entendimento do Supremo.

5 I A RECLAMAÇÃO 33.137-SC PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM MEDIDA-CAUTELAR

O Ministério Público é uma das instituições de relevância e essencial à Justiça, aqui não entendida, por certo, como o Poder Judiciário, apenas. Incumbe (BULOS, 2015, p. 1402) ao MP “defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127, caput)”. Indispensável, inquestionável a atuação do MP neste caso. Mas, para atuar, diante do *status* processual do problema, a via recursal não se revelava sequer possível, por essa razão mesma: nem havia sentença! Por ser analítica, como antes foi visto, a CF tem um amplo espectro de instrumentos legais para fazer valer sua autoridade e força normativa, num conjunto de duas formas de controle de constitucionalidade: o abstrato e o concentrado, além de três espécies de ações constitucionais. Mas uma dessas formas de controle é prevista no artigo 102, inciso I, alínea I, chamada “reclamação”, instituto também colocado em evidência pela EC 45, para fazer ser obedecida súmula vinculante do STF. E como ressalta a boa doutrina (SARLET et al, 2013, p. 1076), a “reclamação constitui forma de cassar decisão que usurpou a competência ou desrespeitou autoridade de decisão do Tribunal”. E na “ADC 4, o STF admitiu a possibilidade de concessão da medida liminar nesta modalidade de ação (SARLET et al, 2013, p. 1077). A concessão da liminar se dá pela necessidade de cassação de um ato decisório qualquer, para que não produza efeitos. A Constituição deve ter a sua autoridade respeitada, e isso assim é porque (HESSE, 1991, p. 22) a “estabilidade constitui condição fundamental da eficácia” de seu texto, de suas diretrizes, de suas permissões, de suas proibições. O Ministério Público chega ao Supremo Tribunal Federal em 05 de fevereiro de 2019, distribuindo a reclamação que visa cassar a decisão em agravo de instrumento do TJSC. A reclamação não apenas foi prontamente recebida, superadas imediatamente as questões processuais, mas também foi concedida a cautela, essencialmente necessária, em apenas três dias após a sua distribuição, publicada no dia 8 daquele mês. Distribuída a Reclamação ao Senhor Ministro Edson Fachin, pesava sobre os ombros dele fazer

respeitar a autoridade do Supremo Tribunal Federal, concedendo a medida liminar cabível, cuja ementa é esta abaixo:

Decisão: Trata-se de reclamação proposta pelo Ministério Público de Santa Catarina, com pedido liminar, em face de decisão monocrática de membro do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, proferida nos autos do Agravo de Instrumento n. 4032450-55.2018.8.24.0000 (correlato à Ação Civil Pública n. 0917862-27.2018.8.24.0023), que teria violado o conteúdo da medida cautelar referendada pelo Pleno desta Corte, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548 (eDOC. 1). (...) Desse modo, em primeiro juízo, entendo que, ao afastar a aplicação da norma do art. 25, § 1º, da Lei 8.987/1995, o Tribunal reclamado viola a autoridade da Súmula Vinculante 10. (Rcl 33.150 – MC – Decisão monocrática. Relator: Min. Gilmar Mendes, prolatada em 6.2.2019 e publicada em 8.2.2019, com grifos acrescidos). Embora na espécie se trate de pronunciamento vinculante em ADPF (e não de declaração de inconstitucionalidade), o raciocínio jurídico aplicável é idêntico. E à primeira vista, parece ter sido essa a hipótese dos autos: no ato reclamado deu-se à situação de fato interpretação ou qualificação que a desviaria da inexorável conclusão da afronta à decisão desta Casa na ADPF nº 548. Alterando-se uma das premissas essenciais, altera-se a conclusão. Assim, a decisão reclamada aparentemente afrontou o conteúdo da ADPF 548, ainda que por vias oblíquas ou indiretas: na escolha de significantes que levam a significados que permitem a fuga da subsunção do caso concreto à norma proibitiva decorrente de comando jurisprudencial da Suprema Corte. Prima facie, por esse raciocínio, depreende-se estar presente o *fumus boni iuris*. Igualmente, também suficientemente configurado o *periculum in mora*, dado o fundado receio de que a decisão ora combatida venha a produzir efeitos de cunho executivo, permitindo que a publicação prossiga em ambiente virtual. Ante o exposto, sem prejuízo de nova apreciação da matéria quando do julgamento de mérito, bem como das alegações sustentadas em contestação, defiro a medida liminar requerida, para suspender os efeitos da decisão monocrática nos autos do Agravo de Instrumento nº 4032450-55.2018.8.24.0000 restaurando o comando anterior, prolatado na Ação Civil Pública nº 0917862-27.2018.8.24.0023), até o julgamento final desta reclamação. Requistem-se informações à autoridade reclamada, no prazo legal, consoante o artigo 989, I, do CPC. Ainda, cite-se a beneficiária da decisão reclamada, conforme o disposto no art. 989, III, do CPC, a fim de que apresente contestação. Findos os prazos, remetam-se os autos à Procuradoria-Geral da República, para oferta de parecer. Após, voltem-me conclusos. Publique-se. Intime-se. Brasília, 8 de fevereiro de 2019. Ministro Edson Fachin, Relator Documento assinado digitalmente.

<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Rcl%24%2ESCLA%2E+E+33137%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y8d8924l>

Nenhum caminho diverso poderia ter sido tomado. A decisão há de ser referendada pelos demais integrantes da Corte, a qual será, indubitavelmente, confirmada pela integralidade dos demais Ministros do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, como recém foi determinada a citação da parte reclamada, a Senhora Desembargadora Relatora do

Agravo de Instrumento nº 4032450-55.2018.8.24.0000 do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, em cujo prazo legal houve a defesa levada ao Supremo. O mérito é matéria da mais alta relevância.

6 I A QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM EXAME

À toda evidência, não se trata de eventual questão jurídica nos limites de poder ou de não poder fazer alguma coisa, mas tratamos de um dos axiomas da teoria jurídica em geral, do direito interno aplicável a cada país, em sua soberania, e de uma essência inafastável do direito constitucional: os direitos fundamentais. Há diversos teóricos expondo seus argumentos e os justificando para validar suas doutrinas. Robert Alexy (2014, p. 42), referindo Böckenförde, demonstra que esse autor identifica cinco teorias dos direitos fundamentais, as quais apresentam concepções básicas gerais envolvendo tanto o objetivo quanto a estrutura dos direitos fundamentais: “a teoria liberal ou do Estado de Direito burguês, a teoria institucional, a teoria axiológica, a teoria democrático-funcional e a teoria social-estatal”. Este último autor, critica o Tribunal Constitucional Federal alemão, porque, em suas decisões, as quais apoiam-se alternadamente em diversas teorias sobre direitos fundamentais como ponto inicial interpretativo, o Tribunal, ao julgar, não faz desse labor um sistema. Há o perigo de que (ALEXY, 2014, p. 42) “ideias básicas abstratas e passíveis de colisão” revelem um dilema: a Teoria dos Direitos Fundamentais não pode manter-se na superficialidade das ideias básicas, “seja sob a forma de uma teoria unipolar, seja sob a forma de uma teoria combinada”. A Teoria dos Direitos Fundamentais é hipercomplexa. Mesmo entre os teóricos europeus, aqueles de origem tudesca em absoluto pensarão como os de origem peninsular, por exemplo. E no Brasil inúmeros pensadores apresentaram suas teorias com as respectivas explicações sobre os valores inseridos no espectro constitucional e suas relações com o Estado propriamente dito e os sujeitos de direito. Ao ganhar densidade essa Teoria, ela faz perceber suas aplicabilidades dentro de um sistema jurídico, tanto dos valores que a abrangem quanto de sua necessária presença no tecido social. Rogério Gesta Leal (2007, p. 62) ao analisar Habermas, propõe ou identifica o sistema jurídico enquanto uma correia de transmissão de valores e de sua efetivação, princípios que consolidam determinadas estruturas sociais e culturais de mútuo reconhecimento com a necessária interação entre os sujeitos de direito:

Nesta direção, o sistema normativo tem a função de estabilizar as expectativas sociais ao mesmo tempo em que assegura simetricamente as relações de reconhecimento recíproco entre sujeitos de direito portadores de valores individuais.

Essas estruturas sociais e culturais terão nas liberdades que o sistema jurídico lhes outorga uma característica essencial das reciprocidades entre todos os portadores de valores individuais que essas mesmas estruturas sociais contêm. E na liberdade de

pensamento encontra-se uma das relações de reconhecimento recíproco antes referida. A boa doutrina minudencia, (SARLET, et al, 2013, p. 454) sem a pretensão de esgotar a amplitude constitucional da liberdade de pensamento como forma de liberdade de expressão, indiscutíveis possibilidades de compreensão do *thema*:

Para uma compreensão geral das liberdades em espécie que podem ser reconduzidas à liberdade de expressão (gênero), e considerando as peculiaridades do direito constitucional positivo brasileiro, é possível apresentar o seguinte esquema: (a) liberdade de manifestação do pensamento (incluindo a liberdade de opinião); (b) liberdade de expressão artística; (c) liberdade de ensino e pesquisa; (d) liberdade de comunicação e de informação (liberdade de imprensa); (e) liberdade de expressão religiosa. É amplamente reconhecido que a liberdade de manifestação do pensamento e a liberdade de expressão, compreendidas aqui em conjunto, constituem um dos direitos fundamentais mais preciosos e correspondem a uma das mais antigas exigências humanas, de tal sorte que integram os catálogos constitucionais desde a primeira fase do constitucionalismo moderno. Assim como a liberdade de expressão e manifestação do pensamento encontra um dos seus principais fundamentos (e objetivos) na dignidade da pessoa humana, naquilo que diz respeito à autonomia e ao livre desenvolvimento da personalidade do indivíduo, ela também guarda relação, numa dimensão social e política, com as condições e a garantia da democracia e do pluralismo político, assegurando uma espécie de livre mercado das ideias, assumindo, nesse sentido, a qualidade de um direito político e revelando ter também uma dimensão nitidamente transindividual, já que a liberdade de expressão e os seus respectivos limites operam essencialmente na esfera das relações de comunicação e da vida social.

A amplitude do *thema* no catálogo dos direitos fundamentais é efetiva, como foi visto. Assim, na forma de liberdade de expressão, através da liberdade de pensamento, há uma reciprocidade efetiva e inafastável entre os titulares de direitos, não podendo haver, de qualquer modo, uma ruptura desses direitos, seja a que pretexto for. Por esta razão, a reclamação levada ao Supremo Tribunal Federal tinha a sua razão de ser.

7 | A IMPOSSIBILIDADE DE VIGIAR E PROIBIR A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O PENSAMENTO DE OUTREM, A QUALQUER PRETEXTO

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 proíbe, a qualquer pessoa humana, partido político, ente despersonalizado ou pessoa jurídica, realizar, seja a que pretexto for, e por qualquer meio, atos que impliquem em vigiar e proibir a liberdade de expressão e de pensamento dos súditos do estado brasileiro. A República Federativa do Brasil, através dos seus próprios mecanismos de defesa do estado democrático de direito, detém os meios para identificar, vigiar e corrigir quaisquer atos atentatórios ao conjunto de liberdades assegurados em nível constitucional e infraconstitucional. Nenhum cidadão poderá chamar para si, em nível individual ou de grupo, a vigilância, a identificação e a supressão que compete ao Estado, e não a particulares. O ato praticado e a divulgação

de seus propósitos pela professora e deputada estadual Ana Caroline Campagnolo representam inadmissível agressão à liberdade de expressão e à liberdade de pensamento, intensamente garantidas pela Constituição Federal do Brasil. E, tal como agiu o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, foi necessário levar o assunto ao Supremo Tribunal Federal para fazer cessar um atividade, mesmo que pequena, incipiente e desprovida de maiores amplitudes, é efetivamente e inadmissivelmente atentatória à ordem constitucional do Brasil.

8 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exuberância do tema é indiscutível. Ao mesmo tempo que há efetivas possibilidades de manifestação de pensamento, no estado constitucional brasileiro não há nenhuma expressão de pensamento proibitiva do alheio pensamento, de sua eliminação, de sua intimidação. Esse o indisfarçável escopo da insólita pretensão da deputada Ana Caroline Campagnolo. E o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição Federal, com a celeridade e a eficiência mais desejáveis, atuou com firmeza, serenidade, retidão, imparcialidade, fazendo cassar uma decisão judicial que é flagrantemente inconstitucional, ao cancelar em o nível do Poder Judiciário um ato que atenta contra as liberdades asseguradas na Constituição do Brasil. Ainda em 10 junho de 2019, em decisão monocrática, o Ministro Edson Fachin ratificou a decisão cautelar, julgou procedente a reclamação, e manteve a proibição de haver a atividade proposta e desenvolvida pela deputada estadual em Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2014, 669p.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira. Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. 1ª ed., Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, 420p.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2015, 1703p.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 1986, 756p.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. 1ª ed., Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 34.

LEAL, Rogério Gesta. Estado e Constituição – 7. **O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea. Uma perspectiva procedimentalista**. 1ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, 104p.

_____. **Teoria do Estado. Cidadania e Poder Político na Modernidade.** 1ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001, 247p.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle Abstrato de Constitucionalidade: ADI, ADC e ADO.** 1ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2012, 732 p.

SARLET, Ingo Wolfgang, et al. **Curso de direito Constitucional.** 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 1338 p.

CAPÍTULO 17

A CONCRETIZAÇÃO DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA ATRAVÉS DO PROJETO DIREITO, INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 14/07/2020

Margaret Darling Bezerra

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN,
Departamento de Direito, Natal-RN
<http://lattes.cnpq.br/0547330132176813>

Déborah Leite da Silva Holanda

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte -UERN,
Departamento de Direito, Natal-RN
<http://lattes.cnpq.br/0833630869631376>

Anderson Allan Damasceno de Medeiros

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN,
Departamento de Direito, Natal-RN
<http://lattes.cnpq.br/8066867479880357>

Fernanda Santino Maciel de Oliveira

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN,
Departamento de Direito, Natal-RN
<http://lattes.cnpq.br/8769671254925061>

Laura Sofia Ortiz Bastos Lemos de Oliveira

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN,
Departamento de Direito, Natal-RN
<http://lattes.cnpq.br/3071864644673377>

Rawlinson José de Carvalho

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN,
Departamento de Direito, Natal-RN
<http://lattes.cnpq.br/7137152178429755>

RESUMO: O projeto Direito, Informação e Democracia conta, nesse semestre, com a participação de cinco extensionistas e concretiza-se através da apresentação semanal de programas na Rádio Nordeste AM 900, entre às 10:40 e 11:00, sempre às segundas-feiras. Através da parceria com a referida rádio, torna-se possível a transmissão de informações sobre temas jurídicos, com vistas à conscientização do público ouvinte acerca dos seus direitos. Nesse sentido, os extensionistas, ao longo do projeto, desenvolvem ações, por meio das quais atuam sobre as questões sociais identificadas como de maior relevo, com vistas ao desenvolvimento de soluções a partir do conhecimento adquirido em sala de aula. Isso faz com que o público menos esclarecido fique mais consciente de seus direitos e possa concretizá-los através do atendimento realizado no Núcleo de Prática Jurídica da UERN/ Natal, o que, além de reforçar a atuação social da UERN, aperfeiçoa o conhecimento jurídico e a responsabilidade social dos discentes.

PALAVRAS-CHAVE: Programas de rádio, conscientização, responsabilidade social.

THE ACHIEVEMENT OF THE UNIVERSITY EXTENSION THROUGH THE LAW, INFORMATION AND DEMOCRACY PROJECT

ABSTRACT: The Law, Information and Democracy project counts, in this semester, with the participation of five extension workers and is realized through the weekly presentation of programs on Rádio Nordeste AM 900, between 10:40 and 11:00, always on Mondays. Through the partnership with the aforementioned radio, it

is possible to transmit information on legal issues, with a view to raising awareness among the listening public about their rights. In this sense, extension workers, throughout the project, develop actions, through which they act on the social issues identified as most relevant, with a view to developing solutions from the knowledge acquired in the classroom. This makes the less enlightened public more aware of their rights and can realize them through the service provided at the Legal Practice Center of UERN / Natal, which, in addition to strengthening UERN's social performance, improves legal knowledge and the social responsibility of students.

KEYWORDS: Radio programs, awareness, social responsibility.

1 | INTRODUÇÃO

Objetivando suprir a lacuna do déficit de informações, o projeto de extensão intitulado “Direito, Informação e Democracia”, coordenado pela professora Déborah Leite, realiza pesquisas conjuntamente com os extensionistas a fim de encontrar os temas que estejam causando maiores questionamentos sociais e busca, através de programas semanais de rádio, realizar debates com os estudantes de Direito, de modo que esses temas são abordados e têm seus principais questionamentos solucionados pelos próprios alunos, transmitindo, então, essas importantes informações à população carente, ouvinte da rádio Nordeste AM 900.

Adicionalmente, os ouvintes dos programas poderão, caso se enquadrem nos requisitos de atendimento, procurar o Núcleo de Prática Jurídica da UERN/Natal, a fim de solucionarem seus problemas por intermédio da equipe jurídica do referido Núcleo, levando aos estudantes de Direito casos envolvendo assuntos jurídicos que tenham despertado o interesse da população através do próprio programa.

Indubitavelmente, existe a valorização da UERN enquanto instituição de ensino e, mais especificamente ainda, do curso de Direito, que desenvolve um trabalho de esclarecimento populacional gratuito e relevante, além do aprofundamento do conhecimento dos alunos, já que precisam estudar de maneira aprofundada os assuntos abordados nos programas, além de servir de complemento curricular aos extensionistas, que acrescentam, com este e outros projetos, mais horas de extensão ao seu currículo.

A cada edição do programa, a coordenadora Déborah, juntamente com os extensionistas, traça os passos de sua execução. Na atual edição, o programa é organizado em apresentações sob a forma de uma discussão entre o apresentador(a) e os alunos, envolvendo perguntas, feitas pelo apresentador do programa, e respostas, desenvolvidas pelos discentes do curso de Direito vinculados ao projeto. Desse modo, os ouvintes do programa têm seus questionamentos solucionados através das respostas que os alunos de Direito apresentam durante o programa, como também pela discussão que se desenvolve espontaneamente entre o radialista locutor e os pesquisadores.

2 | DENSENVOLVIMENTO

A importância desempenhada pela mídia no esclarecimento da população a respeito de assuntos de relevância social é inquestionável. Por isso mesmo é que os meios de comunicação em geral, inclusive as rádios, recebem inúmeras críticas de alguns juristas, já que a influência que exercem sobre a população é, em grande parte, considerada negativa. Tentando, também, demonstrar ser possível reverter essa atuação negativa da mídia é que a Nordeste AM 900, juntamente com a UERN/Natal, procuram realizar programas de caráter jurídico e educativo, fazendo com que, pelo menos ao longo dos vinte minutos de duração do programa, os cidadãos, sobretudo aqueles carentes, possam ficar mais conscientes de seus direitos.

No tema “os principais direitos e deveres previstos no estatuto da criança e adolescente” foram abordados tópicos como: o significado do ECA; a idade de criança e de um adolescente; os direitos garantidos pelo ECA; conselho tutelar; ato infracional; medida socioeducativa; liberdade assistida ou advertência. No tema “estatuto do idoso e suas garantias”, foram discutidos: o público protegido pelo estatuto do idoso; os direitos dos idosos; as principais garantias previstas pelo Estatuto do Idoso; benefícios especiais com o avançar da idade; violações aos direitos dos idosos e os abusos sofridos pelo idoso. No tema “a propaganda vinculativa do fornecedor nas relações de consumo”, foram mencionados: o que se entende por consumidor e fornecedor; a propaganda e de que modo ela vincula o fornecedor; propaganda abusiva; atitudes desleais, abusivas e enganosas; Código de Defesa do Consumidor; Procon. No programa “o regime de casamento e suas principais regras”, foram comentados: regime de bens; casamento; regime parcial de bens e partilha; testamento; dívidas durante a vigência do casamento. No programa “reforma trabalhista”, foram discutidos: direito trabalhista; significado de Reforma Trabalhista; jornada de trabalho; descanso do trabalhador; remuneração; plano de cargos e salários; férias; demissões e autônomo exclusivo previsto na Reforma Trabalhista.

Através, então, dos questionamentos que foram realizados em cada um dos temas dos programas que já foram apresentados, pôde-se perceber que a relevância do projeto de extensão Direito, Informação e Democracia é significativa socialmente e contribui para o esclarecimento e a tomada de consciência da população sobre seus direitos, que pode fazer perguntas ao vivo e esclarecer as suas dúvidas. Outrossim, é inegável a sua contribuição para a formação dos extensionistas e para a consolidação da UERN enquanto instituição de ensino superior preocupada em contribuir positivamente para a sociedade.

3 | CONCLUSÃO

Analisando-se função do Direito de disciplinar a sociedade através do controle da conduta dos cidadãos, e somando-se a isso o fato da população, principalmente aquela da Zona Norte da cidade de Natal, ser, em grande parte, carente de recursos e informação,

assim como de esclarecimentos acerca de seus direitos, percebe-se a importante função desempenhada na sociedade através do projeto Direito, Informação e Democracia. Com o uso de um espaço na Rádio Nordeste AM 900, em que são veiculados programas de rádio pelos extensionistas, abordando temas jurídicos de grande interesse social. Agregasse a isso, também, o aprendizado e o aprimoramento curricular dos extensionistas, que se engrandecem ao longo dos programas, juntamente com o serviço prestado à população, que ouve os programas, e, através das orientações prestadas, encaminha suas demandas para o Núcleo de Prática Jurídica da UERN.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. ***A proteção jurídica do consumidor***. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa – por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 48.

BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. ***Manual de Direito do Consumidor – à luz da jurisprudência do STJ***. 12 ed., Ed. JusPodvim, 2017.

CÂMARA, Alexandre Freitas. ***Lições de direito processual civil***. 11 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. V 3.

SILVA, Homero da Silva Mateus. ***Comentários à Reforma Trabalhista. Análise da Lei 13.467/2017 – artigo por artigo***. São Paulo: RT, 2017.

PROJETO BEM-ME-QUER: A UNIVERSIDADE PELA HUMANIZAÇÃO

Data de aceite: 01/10/2020

Data de submissão: 29/06/2020

Adriana Elisa Bozzetto

UPorto, Faculdade de Letras Universidade do
Porto
Porto - Oporto
<http://lattes.cnpq.br/0241914835336669>

Emerson Henklain Ferruzzi

Universidade Federal da Grande Dourados,
Faculdade de Ciências da Saúde.
Dourados - MS
<http://lattes.cnpq.br/8397839616762687>

Gleice Magalhães Oliveira

Universidade Federal da Grande Dourados,
Faculdade de Ciências Humanas.
Dourados - MS
<http://lattes.cnpq.br/8221102962810196>

RESUMO: O Projeto Bem-me-Quer é um projeto que tem como objetivo a humanização hospitalar e de lares de acolhimento na cidade de Dourados-MS. Criado em 2007 pelo Centro Acadêmico Camilo Ermelindo da Silva (CACES) de medicina da UFGD, o projeto de extensão é dividido em três núcleos (clown, contação de histórias e música) e realiza visitas aos finais de semana no Lar do Idoso, Lar de Crianças Santa Rita e Hospital Universitário da UFGD. Organizadas pela coordenação geral e pela coordenação de núcleos, as visitas ocorrem em sistema de escala e consistem em uma interação personalizada a cada pessoa atendida pelo Projeto, de acordo

com o núcleo escalado e dentro dos limites da biossegurança. Além disso, o Projeto promove e participa de ações sociais eventuais que dialoguem com a temática da humanização. O Projeto Bem-me-Quer conta com a participação ativa de voluntários das Instituições de Ensino tanto públicas quanto privadas da cidade, assim como conta com membros externos à comunidade acadêmica. Este estudo busca apresentar e analisar o funcionamento, alcance e impacto do Projeto Bem-me-Quer no contexto dos grupos atendidos. Já foi evidenciada a relevância da atuação do Projeto em relação à melhoria de saúde dos pacientes internos do Hospital Universitário, assim como em relação à melhoria na qualidade de vida das crianças e idosos atendidos nos lares.

PALAVRAS-CHAVE: Humanização, trabalho voluntário, projeto social, bem-me-quer

BEM ME QUER PROJECT: THE UNIVERSITY FOR HUMANIZATION

ABSTRACT: Bem-me-Quer is a project that aims to humanize hospitals, foster homes and nursing homes in the city of Dourados. Created in 2007 by the Academic Center Camilo Ermelindo da Silva (CACES) of medicine at UFGD, the project is divided into three groups (clown, storytelling and music) and realizes visits on weekends to “Lar do Idoso”, “Hospital Universitário - UFGD”, and “Lar de Criança Santa Rita”. Organized by the general coordination and the coordination of nuclei, the visits take place on a scale system and consist of a personalized interaction with each person served by the project, according to the nucleus

selected and within the limits of biosafety. Bem-me-Quer Project has the active participation of volunteers from both public and private educational institutions in the city, as well as members external to the academic community. This study seeks to present and analyze the functioning, scope and impact of the Bem-me-Quer. The relevance of the Project's performance in terms of improving the health of inpatients at the hospital has already been demonstrated, as well as in terms of improving the quality of life of children and the elderly cared for in homes.

KEYWORDS: Humanization, volunteer work, social project, bem-me-quer.

1 | INTRODUÇÃO

O Projeto Bem-me-Quer (BMQ) busca promover a melhoria na saúde e qualidade de vida dos pacientes internos do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) e das pessoas relacionadas ao contexto do paciente no ambiente hospitalar, dos idosos residentes no Lar do Idoso de Dourados e das crianças abrigadas no Lar de Crianças Santa Rita, atuando a partir do conceito de humanização. Para atingir seus objetivos, o Projeto se organiza, atualmente, através de uma coordenação geral mais uma coordenação específica para cada núcleo: contação de histórias, música e clown.

A participação no Projeto Bem-me-Quer é integralmente voluntária e novos membros são selecionados anualmente, dando preferência à realização da seleção no primeiro semestre letivo do calendário anual da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Os candidatos podem ser acadêmicos de qualquer curso em qualquer Instituição de Ensino (IES) em Dourados ou região próxima, assim como há vagas também para membros da comunidade externa às IES. Para a seleção há uma palestra inicial de apresentação do Projeto e realização de uma prova teórica com questões sobre humanização hospitalar e voluntariado, e de uma prova prática para avaliação de habilidades específicas a cada núcleo. Posteriormente os selecionados devem realizar oficinas de capacitação e de biossegurança, para enfim realizar as visitas, que ocorrem no HU-UFGD e no Lar do Idoso de Dourados para os três núcleos e no Lar de Crianças Santa Rita para o núcleo de contação de histórias. O público atingido pelas ações do Projeto é diverso em termos de faixa etária e de etnia, além de cidade ou região de origem das pessoas atendidas pelos voluntários durante as escalas.

Neste estudo, buscamos apresentar e analisar o funcionamento, alcance e impacto do Projeto Bem-me-Quer. Em relação à metodologia de pesquisa para a elaboração deste resumo, no que diz respeito a conceituações e justificativas teóricas utilizadas que fazem referência à ideologia utilizada pelo Projeto Bem-me-Quer, foram levantadas fontes bibliográficas discutidas em reuniões internas do Projeto, assim como as fontes e bases teóricas indicadas em resumo submetido em 2014 pelo professor coordenador da ação e antigos coordenadores geral e de núcleos nos anais do 8º ENEPE UFGD - 5º EPEX UEMS, além das fontes utilizadas como justificativa teórica em proposta cadastrada na plataforma SigProj no ano de 2016. Também foi levado em consideração a vivência das autoras deste

resumo, sendo Adriana Bozzetto membro do projeto entre 2014 e 2018 e coordenadora do núcleo de contação de histórias de 2015 a 2017 e Gleice Magalhães membro desde 2016 e coordenadora do mesmo núcleo de 2017 a 2019.

21 RUMO À HUMANIZAÇÃO

Em seu surgimento, o foco do Projeto Bem-me-Quer era a humanização hospitalar em Dourados-MS, tendo estendido posteriormente o atendimento também aos lares de acolhimento da cidade. A ideologia de humanização do Projeto parte da diferenciação entre o tratamento da doença e do paciente, considerando que

A humanização da assistência médica deve estar relacionada ao esforço de tratar as pessoas respeitando suas necessidades intrínsecas, considerando sua autonomia nas escolhas para defender seus interesses, sua necessidade de valorização, de pertencer a um determinado grupo social e de se sentir aceito, de ser escutado e compreendido, entre outros aspectos que constroem a sua dignidade. (CAVALHEIRO, 2009, p118).

O Bem-me-Quer busca desenvolver em seus integrantes tal visão, com o fim de poder proporcionar à pessoa atendida uma experiência mais voltada a suas necessidades no momento de interação. Respeitando, inclusive, quando o público atendido manifesta-se contrário à interação com o grupo.

A divisão em três núcleos que desenvolvem atividades distintas deve-se a uma necessidade de pluralização das ações do Projeto, visto que a abordagem de cada núcleo afeta de forma distinta a pessoa com quem se realiza a interação. Além disso, a divisão interna permite uma maior especialização do membro na atividade promovida, seja ela relacionada à música, ao exercício da contação de histórias ou ao desenvolvimento do clown, o que permite uma qualidade maior na capacitação dos integrantes do Projeto e consequentemente na realização das visitas em grupo. Tudo isso considerando estudos que comprovam a eficácia destas três atividades para a melhoria do paciente, criança ou idoso assistido (Beck, 1991; Françani, 1998; Pessini, s.d.).

É comum a interação com a população indígena, assim como há também, em menor escala, a interação com estrangeiros vindos do Paraguai, o que exige aos membros do Projeto uma capacitação também focada na interculturalidade. Também ocorrem eventualmente interações com pessoas na condição de presidiárias que, para tratamento de doenças, são internadas no HU. Os voluntários do BMQ, em grupo, devem buscar a interação a partir do respeito às diversidades e diferentes contextos dos quais a população atendida vem, além de considerar, no caso das visitas realizadas no Hospital Universitário, o quadro clínico do paciente, a fim de que a interação não coloque em risco a saúde tanto dos pacientes e seus acompanhantes quanto dos voluntários, sem que ocorra o impedimento da visita. Para isso, há uma prévia consulta aos enfermeiros e médicos locais, além de uma análise do ambiente em que será feita a interação. Esta análise é possibilitada nas oficinas

de capacitação, que devem ter um mínimo de 75% de presença. Também as visitas ao HU-UFGD somente são permitidas aos membros que participaram integralmente da oficina de biossegurança ofertada por um profissional ou estudante da área da saúde.

3 | ANÁLISE E DISCUSSÃO

O Projeto Bem-me-Quer tem se destacado regionalmente a partir de suas intervenções. Em 2010, um grupo de alunos de Ensino Médio do Sesi realizou um curta-metragem¹ a respeito da atuação do Bem-me-Quer em Dourados para o concurso “Curta na Escola”, tendo sido este o vídeo vencedor. Neste mesmo ano,

o Projeto recebeu uma carta da ouvidoria do Hospital Universitário agradecendo pelo excelente trabalho realizado durante as visitas, tendo [e] m vista que uma das pacientes que havia recebido a visita dos integrantes do projeto fez um agradecimento formal ao hospital. (FERRUZZI.; BEZERRA.; YAMASHIRO.; OLIMPIO, 2014, p 8)

Em 2015 o Projeto foi convidado para participar da ação social de dia das crianças promovida pela prefeitura de Jateí, cidade sul-mato-grossense que fica a aproximadamente 70km de distância de Dourados. O convite para participação do BMQ em atividades sociais em Jateí foi repetido na ação de natal de 2016 e na ação do dia das crianças de 2017. Ainda em 2015 o Projeto ganhou relevância regional ao ser destaque na matéria “Pacientes dão ‘injeção de ânimo’ a jovens voluntários em Dourados, MS”² publicada pelo portal de notícias G1, na edição voltada ao Mato Grosso do Sul. Além desta matéria, as seleções para novos membros costumam ser anunciadas nos portais de mídia local, como o Dourados News e Dourados Agora.

Em Dourados não é rara a participação do Projeto Bem-me-Quer em ações sociais desenvolvidas na cidade, sendo possível acompanhar essas ações e as escalas na fan page do facebook que, na madrugada 27/04/2018, acumulava 2864 curtidas. Realizando escalas aos sábados e domingos de acordo com os horários e lugares pré-estabelecidos aos núcleos e da disponibilidade das instituições de receber a visita do projeto, é comum o grupo ser bem recebido tanto pelas pessoas que se encontram no contexto hospitalar quanto nos lares de acolhimento. O Projeto também já foi convidado para apresentar suas atividades aos alunos da Escola Franciscana Imaculada Conceição em 2016 e 2017. Também é notório o crescimento interno do projeto, que em 2009 contava com 36 membros ativos e em 2019 tinha 95 membros ativos realizando as escalas.

1. Link para acesso ao curta: <<https://www.youtube.com/watch?v=RdoFMg6MWPU>>

2. Link de acesso para a matéria: <<http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2015/11/pacientes-dao-injecao-de-animo-jovens-voluntarios-em-dourados-ms.html>>

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do Projeto Bem-me-Quer é importante no sentido de ir ao encontro de um movimento que reconhece a necessidade de se enxergar o ser humano por trás de uma doença ou condição social. As atividades focadas nesse princípio de humanização permite à pessoa atendida ser vista para além dos fatores que a levaram ao hospital ou aos lares de acolhimento e permite que seja devolvida a ela sua humanidade, ao ser tratada como um ser detentor de uma trajetória pessoal, contexto de vida e emoções que vão além de um diagnóstico ou local de residência.

Como um projeto de promoção da humanização hospitalar e social, o Bem-me-Quer tem-se demonstrado ativo e reconhecido tanto na cidade de Dourados-MS quanto nas cidades da região. Em seu 11º ano de atuação, há voluntários de fora do circuito acadêmico e inclusive moradores de outras cidades, que vem para Dourados aos finais de semana em dias de escala. Também é notável que o Projeto já tenha participado por três anos consecutivos de ações em outra cidade, assim como seu aparecimento em um portal de mídia de grande porte. Isso é um reflexo do impacto positivo que o BMQ possui como projeto em suas próprias atividades, que acabam se estendendo para além da proposta de intervenção original.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Universidade Federal da Grande Dourados-UFGD por ter permitido a construção do projeto, aos fundadores do projeto bem-me-quer por terem pensado em construir um projeto voltado à humanização, as instituições que têm acreditado e nos recebido de braços abertos e, principalmente, os voluntários que permitem a construção e continuidade do projeto.

REFERÊNCIAS

BECK S. **The therapeutic use of music for cancer-related pain.** Oncol Nurs Forum. 1991;18(8):1327–1337

CAVALHEIRO, E. **Doença ou doente?** [Editorial]. Rev. Bras. Saúde Matern. Infant., Recife, 9 (2): 117-123, abr./jun., 2009.

CERIBELLI, C.; NASCIMENTO, L.; PACÍFICO, S.; LIMA, R. **A mediação de leitura como recurso de comunicação com crianças hospitalizadas.** Rev. Latino-Am. Enfermagem vol.17 no.1 Ribeirão Preto Jan./Feb. 2009.

FERRUZZI, E.; BEZERRA, G.; YAMASHIRO, C.; OLIMPIO, M. **LIGA DE HUMANIZAÇÃO E ÉTICA PROJETO BEM-ME-QUER-CACES.** In: 8º ENEPE UFGD - 5º EPEX UEMS. *Anais.* 2014

FRANÇANI, G. M. et al. **Prescrição do dia: Infusão de alegria. Utilizando a arte como instrumento na assistência à criança hospitalizada.** Rev. Latino-Am. Enfermagem, Ribeirão Preto, v. 6, n. 5, 1998.

GONZAGA, M.L.de C.; ARRUDA, E.N. **Fontes e significados de cuidar e não cuidar em hospital pediátrico**. Rev.latino-am.enfermagem, Ribeirão Preto, v. 6, n. 5, p. 17-26, 1998.

HELMO, F. R.; DE ASSIS SIMÕES, A. L. **Liga de humanização**

PESSINI, L. **Humanização da dor e sofrimento humanos no contexto hospitalar**. Bioética, Brasília, Conselho Federal de Medicina, s.d.

PROJETO BEM-ME-QUER: BENEFICÊNCIA FRENTE AO MECANICISMO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE, DE 2007 A 2020

Data de aceite: 01/10/2020

Data da submissão: 06/07/2020

Emerson Henklain Ferruzzi

Universidade Federal da Grande Dourados,
Faculdade de Ciências da Saúde
Dourados - MS
<http://lattes.cnpq.br/8397839616762687>

Carla Amélia Ribeiro Coelho

Universidade Federal da Grande Dourados,
Faculdade de Ciências da Saúde
Dourados – MS
<http://lattes.cnpq.br/0793484966795744>

Poliana Lourenço Gomes

Universidade Federal da Grande Dourados,
Faculdade de Ciências da Saúde
Dourados – MS
<http://lattes.cnpq.br/6999458988297573>

RESUMO: Fundado em 2007, por iniciativa do Centro Acadêmico do curso de Medicina da Universidade Federal da Grande Dourados-UFGD, o Projeto Bem-Me-Quer (BMQ) tem como carro-chefe a promoção à saúde por meio de ações artístico-culturais voluntárias que proporcionem bem-estar biopsicossocial a seus atendidos. Contando atualmente com 77 voluntários, o Projeto Bem-Me-Quer atua em três instituições da cidade de Dourados-MS, sendo elas o Hospital Universitário da UFGD, o Lar de Crianças Santa Rita e o Lar de Idosos através dos núcleos da música, contação de histórias de clown. Ao longo deste resumo, serão

abordados brevemente a trajetória de criação do Projeto, desde o início de seu projeto-piloto até sua consolidação como Liga Acadêmica, a justificativa de sua instituição dentro do cenário da formação médica e os impactos gerados no corpo voluntário e na população assistida.

PALAVRAS-CHAVE: Voluntariado, humanização, assistência à saúde.

BEM-ME-QUER PROJECT: BENEFICENCE IN THE FACE OF HEALTH SERVICE MECHANICS, FROM 2007 TO 2020

ABSTRACT: Founded in 2007, on the initiative of the Academic Center of the Medicine course at the Federal University of Grande Dourados-UFGD, the Bem-Me-Quer Project (BMQ) has as its flagship the promotion of health through voluntary artistic-cultural actions that provide biopsychosocial well-being to its patients. Currently with 77 volunteers, the Bem-Me-Quer Project works in three institutions in the city of Dourados-MS, namely the UFGD University Hospital, the Santa Rita Children's Home and the Elderly Home through music centers, counting of clown stories. Through out this summary, the trajectory of the Project's creation will be briefly discussed, from the beginning of its pilot project until its consolidation as an Academic League, the justification of its institution within the medical training scenario and the impacts generate don the volunteer body and assisted population.

KEYWORDS: Volunteering, humanization, healthcare.

1 | INTRODUÇÃO

Surgindo em 2007 da associação do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) e do Centro Acadêmico Camilo Ermelindo da Silva (CACES), o Projeto Bem-Me-Quer, veio da iniciativa dos acadêmicos do curso de Medicina da UFGD de humanizar a formação médica demasiada assistencialista e científica a qual, desde sua base, pormenoriza os conceitos da atenção integral à saúde humana e seus efeitos no processo saúde-doença, voltando-se, quase que invariavelmente, para os aspectos fisiopatológicos e negligenciando os processos subjetivos do adoecer que encontram seu cerne quase sempre nas relações intersociais e na relação do indivíduo com seu meio. Com este propósito nasce o Projeto Bem-Me-Quer, trazendo mudanças significativas para os acadêmicos de Medicina e para os pacientes assistidos.

Em virtude da sua ampliação e alcance, o Projeto sofreu reestruturações ao longo dos seus 13 anos de existência, o que possibilitou a criação de mais duas áreas de atuação: a música e a contação de histórias, visto que, de início, todas as ações eram realizadas pelos palhaços no ambiente hospitalar. As ações passaram a ser desenvolvidas não apenas pelos acadêmicos do curso de Medicina, mas pelos demais cursos da UFGD e de outras IES da região de Dourados, bem como pela comunidade externa à UFGD.

Surgiu também a necessidade de atender outros perfis de populações, com demandas e condições diferentes daquelas observadas dentro do hospital, mas que, do mesmo modo, exigiam cuidados e o reconhecimento do seu direito à saúde integral assistido. Neste momento, o Projeto Bem-Me-Quer alcança mais duas instituições de Dourados-MS: o Lar de Crianças Santa Rita e o Lar de Idosos.

Apesar de todas as modificações sofridas ao longo de tempo, o Projeto Bem-Me-Quer manteve seu objetivo inicial de promover a saúde e o bem-estar para seu público-alvo e os impactos gerados no seu corpo de voluntários e nos assistidos extrapolam as linhas deste resumo que, ainda assim, os mencionará.

A fundamentação teórica do presente resumo foi extraída dos relatórios internos das coordenações geral e de núcleo do Projeto, dos relatórios de escala produzidos pelos próprios voluntários no ato das visitas às instituições atendidas bem como das fontes utilizadas na submissão da proposta do Projeto do ano de 2019 que consta na plataforma SigProj. Os dados quantitativos foram obtidos dos relatórios internos anuais da coordenação-geral e dos relatórios finais do Projeto Bem-Me-Quer submetidos à Pró-reitoria de Extensão e Cultura da UFGD (Proex-UFGD) que constam na base de dados SigProj.

21 PROJETO BEM-ME-QUER: TECENDO A HUMANIZAÇÃO EM MEIO AO ASSISTENCIALISMO

O acesso à saúde em sua promoção, proteção e recuperação é direito do cidadão e dever do Estado assegurados pelos artigos 6º e 196º da atual Constituição Federal, bem como a “dignidade da pessoa humana” é tida como fundamento do Estado Democrático de Direito, segundo o inciso III do artigo primeiro. Frente a isso, o esperado é que toda e qualquer pessoa tenha o direito do cuidado de sua saúde dentro de uma visão holística que conte não apenas com assistência e tratamentos perante enfermidades, mas sim cuidado e atenção com as singularidades emocionais, culturais e sociais de cada paciente. Não obstante, nota-se uma crescente desumanização no serviço médico que se torna exponencialmente cientificista desde a formação dos profissionais, afastando o humanismo de suas vivências. A doença toma o lugar de destaque e a humanidade se esvai da relação médico-paciente.

Essa ausência humanística manifesta-se como um problema crônico dentro dos serviços de saúde e, portanto, também pôde ser observada em diversos graus no Hospital Universitário de Dourados-MS, hospital escola dos alunos do curso de medicina da UFGD. Com o propósito de combater e reverter o processo de desumanização, nasce um projeto que busca, por meio do trabalho voluntário de acadêmicos, resgatar a humanidade dentro do hospital, promovendo a humanização de toda a equipe, uma formação humanística e respeitosa aos discentes e um maior acolhimento aos pacientes, no qual se objetiva transformar o período de internação e o mal-estar gerado pela enfermidade em uma experiência o mais agradável e confortável possível naquele momento.

O Projeto Bem-Me-Quer foi criado inicialmente como um projeto de extensão pelo Centro Acadêmico Camilo Ermelindo da Silva (CACES) do curso de medicina da UFGD em parceria com a Gerência de Ensino do Hospital Universitário de Dourados. Em junho de 2007 iniciou-se o projeto piloto, o qual foi muito bem aceito em sua atuação. À época, a única linha de abordagem era por meio do clown, em que, inspirados nos “Doutores da Alegria”, os alunos se caracterizavam como “palhaços de hospital” e com abordagens lúdicas interagiam com os pacientes.

Em seu início contava com um reduzido número de acadêmicos, sendo esses apenas do curso de medicina, entretanto o sucesso do projeto trouxe sua expansão em diversos ramos. Portas foram abertas para participação de discentes de outros cursos da universidade, bem como de pessoas não participantes da comunidade acadêmica, trazendo outra temática extremamente importante ao trabalho que é a estruturação de equipes multidisciplinares para, de forma integrada e diversa, atender todas as complexidades da população assistida. Também o público alvo expandiu-se, abrangendo instituições de acolhimento da cidade de Dourados-MS, sendo elas o Lar de Crianças Santa Rita e o Lar do Idoso. O Projeto passou também a participar de ações sociais, destinadas à população

geral, desenvolvidas na própria cidade de Dourados e em outras cidades da região, em que os eventos estivessem em consonância com as atividades e princípios desenvolvidos pelo Projeto.

O Bem-Me-Quer, desde sua criação, gradativamente se estabeleceu como um projeto sólido e atuante, tendo no ano de 2009 trinta e seis membros, em 2010, vinte e seis, e em 2011 novamente trinta e seis membros. Neste ano o projeto sofreu nova reestruturação para seu melhor funcionamento, sendo dividido em três núcleos de atuação diferentes: música, contação de histórias e clown. A divisão se deu da necessidade de trabalhar de forma mais específica abordagens diferentes, vide as particularidades de cada paciente. Dessa forma também os participantes poderiam desenvolver e aprimorar a arte que melhor lhe competisse para realizar as intervenções. O ano de 2012, contando com sessenta e quatro membros no total, foi o primeiro ano de atuação dentro do novo formato, o qual permanece até a atualidade.

Com o crescente número de acadêmicos participantes e diferentes ações dentro das áreas de ensino-pesquisa-extensão, em 2013 o projeto se consolidou como uma Liga Acadêmica Multidisciplinar voltada para o desenvolvimento humanístico e ético de seus membros, que continuou a se expandir e diversificar ao longo dos anos. Em 2013 o projeto contava com setenta e quatro membros; em 2014, noventa e quatro; em 2015, oitenta e cinco; em 2016, cento e dezessete; em 2017, cento e dois; em 2018, oitenta e um; em 2019, noventa e cinco e em abril de 2020, 77 membros.

Em quase 13 anos de atuação o Projeto Bem-Me-Quer estima ter atingido a vida de 32500 pessoas, sendo esse grupo composto por pacientes internados nas enfermarias Pediátrica e de Clínica Médica do Hospital Universitário de Dourados, juntamente a seus acompanhantes e toda equipe de saúde, como médicos, enfermeiros, outros profissionais e até mesmo os próprios acadêmicos; também somam-se as crianças assistidas pelo Lar Santa Rita e os idosos do Lar deldosos, bem como aqueles externos à essas instituições, participantes das ações sociais desenvolvidas na cidade de Dourados e região. É notório e reconhecido dentre esses o impacto positivo gerado pela atuação do Projeto que, dispondo de diferentes abordagens, busca como finalidade sempre proporcionar o bem-estar.

3 | ANÁLISE E DISCUSSÃO

Ao longo de sua existência, o Projeto Bem-Me-Quer cultivou diversas experiências que permitiram difundir a importância da promoção à saúde dentre elas estão as ações sociais realizadas na cidade de Jateí-MS, nos anos de 2015, 2016 e 2017, e no assentamento Itamarati, a aproximadamente 120km de Dourados-MS, nos anos de 2017 e 2018, todas a convite das respectivas autoridades locais. Estas ações demonstram a capacidade de alcance do Projeto que superou o fator distância a fim de levar bem-estar a essas populações.

O Projeto também ganhou espaço na mídia, em 2015, em matéria feita pelo portal de notícias G1, intitulada: Pacientes dão “injeção de ânimo” a jovens voluntários de Dourados, MS, ressaltando a relevância do Bem-Me-Quer a nível nacional.

No que tange às instituições assistidas na cidade de Dourados-MS, o Projeto obteve impactos positivos que podem ser mensurados através das experiências pessoais dos pacientes do HU-UFGD e dos residentes do Lar de Idosos e do Lar de Crianças os quais demonstram alegria, bem-estar e interatividade durante as escalas realizadas. Os relatos dos funcionários reiteram a eficácia do Projeto quando estes afirmam como importante a permanência do Bem-Me-Quer nestas instituições e seu papel fundamental no tratamento e reinserção social dos assistidos.

Os voluntários avaliam como extremamente útil e eficaz para a comunidade a proposta do Projeto uma vez que comprovam por si próprios o impacto gerado durante as escalas e consideram o trabalho voluntário como formador de caráter social e um complemento essencial à formação, nos casos dos voluntários acadêmicos. Esse impacto no corpo voluntariado pode ser medido pelo vínculo mantido com os ex-membros do Projeto os quais ainda hoje, de alguma forma, acompanham o Bem-Me-Quer pelas redes sociais e divulgam seu trabalho.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entender a saúde como completo bem-estar físico, psíquico, social, espiritual, econômico, não é uma tarefa fácil, fato este traduzido nos currículos acadêmicos das escolas médicas nos quais se evidencia uma formação ainda cientificista e assistencialista em detrimento da promoção à saúde integral.

Contudo, projetos como o Bem-Me-Quer põe em xeque o academicismo científico médico ao alertar sobre os benefícios das ações de humanização nos ambientes hospitalar e de atenção aos abrigados. Enfoque especial deve ser dado ao fato de que a iniciativa de criação do Projeto partiu do corpo discente do curso de Medicina, o que ressalta a adoção de uma visão holística a respeito da saúde pelos acadêmicos e a expectativa mais real de uma geração de profissionais médicos mais humanos.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos, primeiramente, aos acadêmicos criadores do Projeto Bem-Me-Quer pela iniciativa tão importante para a comunidade de Dourados-MS, ao Hospital Universitário da UFGD por abraçar o Projeto Bem-Me-Quer nestes 13 anos em favor da promoção à saúde, ao professor-coordenador Emerson Henklain Ferruzzi, neurologista pediátrico, por toda a orientação ao longo da existência do Bem-Me-Quer, à Pró-reitoria de Extensão e Cultura (Proex-UFGD) por possibilitar as ações do Projeto, às instituições do Lar de Idosos

e Lar de Crianças Santa Rita por abrirem as portas para o Bem-Me-Quer a apostarem em nosso trabalho, à toda a comunidade da UFGD: discentes, docentes e técnicos-administrativos por ajudarem na divulgação do Projeto dentro da Universidade. Por fim, e não menos importante, agradecemos imensamente aos nossos voluntários os quais nunca desistiram de fazer o melhor pelo Projeto, sem vocês jamais teríamos chegado tão longe.

REFERÊNCIAS

ANGELI, A.A.C.; LUVIZARO, N.A.; GALHEIRO, S.M. O cotidiano, o lúdico e as redes relacionais: a artesanaria do cuidar em terapia ocupacional no hospital. **Interface Comunicação Saúde Educação**, v.16, n.40, p.261-71, jan./mar. 2012.

BACKES, D.S.; LUNARD, V.L.; FILHO, W.D.L. A humanização hospitalar como expressão da ética. **Revista Latino-americana de Enfermagem**, v. 14, n. 1, p.132-5, jan./fev. 2006.

MARTINS, M. C. F. N. Humanização na Saúde. **Ser Médico**, 2002.

MELLO, D.B.; MOREIRA, M.C.N. A hospitalização e o adoecimento pela perspectiva de crianças e jovensportadores de fibrose cística e osteogênese imperfeita. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 2, p.453-461, 2010.

MOTA, R.A.; MARTINS, C.G.M.; VÉRAS, R. M. Profissionais de saúde frente à humanização hospitalar. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 11, n. 2, p. 323-330, 2006.

MOURA (1991) apud CAMON, V.A.A. O imaginário e o adoecer. Um esboço de pequenas grandes dúvidas. In: E a psicologia entrou no hospital. **Pioneira Psicologia**, p. 183, 1996.

PESSOTTI, I. A formação humanística do médico. **Medicina**, Ribeirão Preto, n.29, p.440-448, 1996.

SOBRE O ORGANIZADOR

ADAYLSON WAGNER SOUSA DE VASCONCELOS - Doutor em Letras, área de concentração Literatura, Teoria e Crítica, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2019). Mestre em Letras, área de concentração Literatura e Cultura, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2015). Especialista em Prática Judicante pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB, 2017), em Ciências da Linguagem com Ênfase no Ensino de Língua Portuguesa pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2016), em Direito Civil-Constitucional pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2016) e em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG, 2015). Aperfeiçoamento no Curso de Preparação à Magistratura pela Escola Superior da Magistratura da Paraíba (ESMAPB, 2016). Licenciado em Letras - Habilitação Português pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2013). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNJPÊ, 2012). Foi Professor Substituto na Universidade Federal da Paraíba, Campus IV – Mamanguape (2016-2017). Atuou no ensino a distância na Universidade Federal da Paraíba (2013-2015), na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2017) e na Universidade Virtual do Estado de São Paulo (2018-2019). Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Paraíba (OAB/PB). Desenvolve suas pesquisas acadêmicas nas áreas de Direito (direito canônico, direito constitucional, direito civil, direitos humanos e políticas públicas, direito e cultura), Literatura (religião, cultura, direito e literatura, literatura e direitos humanos, literatura e minorias, meio ambiente, ecocrítica, ecofeminismo, identidade nacional, escritura feminina, leitura feminista, literaturas de língua portuguesa, ensino de literatura), Linguística (gêneros textuais e ensino de língua portuguesa) e Educação (formação de professores). Parecerista *ad hoc* de revistas científicas nas áreas de Direito e Letras. Organizador de obras coletivas pela Atena Editora. Vinculado a grupos de pesquisa devidamente cadastrados no Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Orcid: orcid.org/0000-0002-5472-8879. E-mail: <awsvasconcelos@gmail.com>.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Administração Pública 22, 23, 26, 27, 31, 32, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 60, 62, 63, 66, 69, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 91, 93, 96, 97, 101

Ambiente Acadêmico 169, 214

Atividade Legislativa 124, 128

Atuação Estatal 104

Audiência de Custódia 173, 174, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 185

C

Cidadania 2, 20, 26, 28, 30, 33, 115, 116, 117, 119, 160, 169, 178, 191, 193, 204, 224

Conhecimento 18, 20, 25, 72, 81, 86, 97, 98, 101, 120, 123, 168, 169, 194, 195, 196, 203, 204, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 225, 226

Contratações Públicas 88, 89, 90, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101

Controle 16, 22, 23, 25, 26, 31, 32, 33, 51, 66, 69, 77, 95, 98, 105, 110, 129, 163, 166, 167, 192, 215, 216, 219, 224, 227

D

Dano 13, 67, 73, 74, 78, 79, 80, 82, 83, 181

Defensoria Pública 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 182, 183, 184, 185, 186

Democracia 9, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 102, 112, 120, 121, 137, 139, 144, 146, 147, 149, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 222, 223, 225, 226, 227, 228

Discrecionalidade 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 47, 49, 51, 55

E

Estado Democrático de Direito 2, 24, 31, 33, 40, 47, 48, 57, 71, 142, 143, 176, 222, 237

Estado Laico 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 149, 152, 154, 155, 157, 158

Extensão Universitária 225

F

Frente Parlamentar Evangélica 137, 138

G

Grupos Minoritários 112, 113, 116, 117

H

Humanização 190, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 237, 239, 240

I

Imprescritibilidade 65, 67, 68, 69, 70, 71, 76

Industrialização 1, 3, 7, 14, 15, 16, 18, 19

Informação 28, 57, 95, 98, 193, 199, 210, 211, 222, 225, 226, 227, 228

M

Manifestação de Ideias 214

Meios Consensuais 53, 54, 59, 61, 62, 63

Moralidade Administrativa 30, 65, 66, 69, 70, 71

Mulher 105, 111, 114, 115, 116, 160

P

Patrimônio Público 30, 67, 68, 70, 73, 74, 76, 79, 80, 82

Poder 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 36, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 56, 63, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 88, 90, 94, 95, 99, 100, 107, 108, 110, 113, 115, 117, 118, 124, 127, 128, 133, 138, 139, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 153, 167, 170, 178, 215, 216, 217, 219, 221, 223, 224, 231

Processo Administrativo Disciplinar 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 77

Processo Político 26, 112, 113, 115, 117, 119, 120, 121, 122

Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206

Projeto Bem-me-quer 229, 233, 235, 236, 237, 238, 239

R

Representatividade 112, 113, 115

S

Saúde 109, 110, 115, 119, 150, 152, 159, 160, 163, 165, 167, 168, 170, 171, 200, 204, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240

T

Transição 1, 2, 5, 167

V

Violência Doméstica 159, 160, 166

Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

Atena
Editora

Ano 2020

Cidadania, Poder e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito 3

www.arenaeditora.com.br 

contato@arenaeditora.com.br 

[@arenaeditora](https://www.instagram.com/arenaeditora) 

www.facebook.com/arenaeditora.com.br 

Atena
Editora

Ano 2020