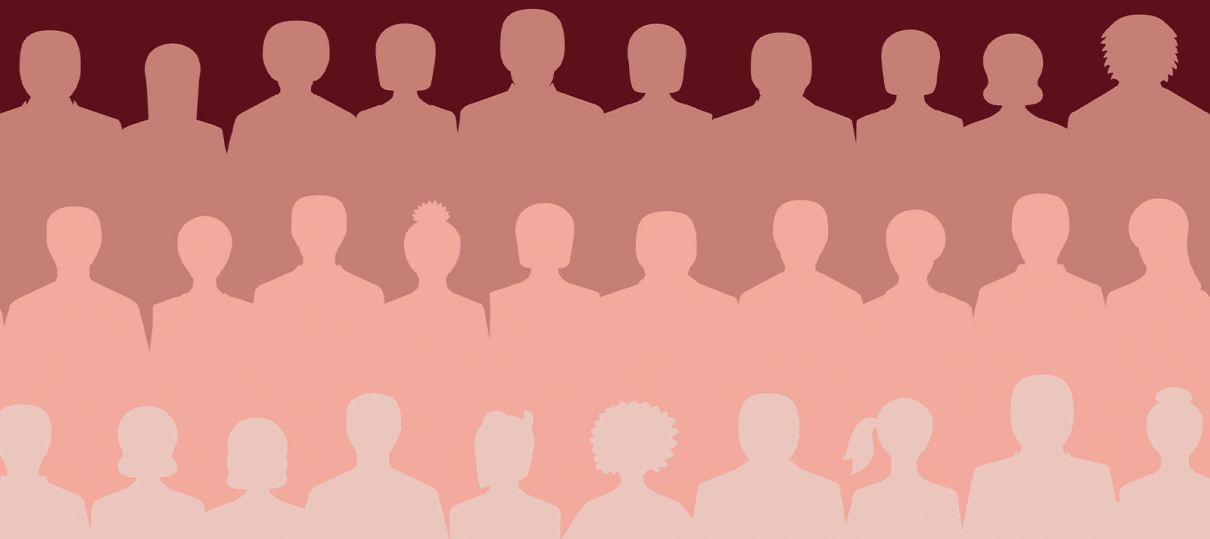


A contribuição das

# CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

na competência do  
desenvolvimento humano



**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Ellen Andressa Kubisty

Luiza Alves Batista

Nataly Evilin Gayde

Thamires Camili Gayde

**Imagens da capa**

iStock

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2024 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2024 Os autores

Copyright da edição © 2024 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena

Editora



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.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial**

**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

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

Profª Drª Aline Alves Ribeiro – Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia  
 Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora  
 Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa  
 Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade de Coimbra  
 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. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
 Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
 Profª Drª Caroline Mari de Oliveira Galina – Universidade do Estado de Mato Grosso  
 Prof. Dr. Christopher Smith Bignardi Neves – Universidade Federal do Paraná  
 Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – 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. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
 Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
 Profª Drª Eufemia Figueroa Corrales – Universidad de Oriente: Santiago de Cuba  
 Profª Drª Fernanda Pereira Martins – Instituto Federal do Amapá  
 Profª Drª Geuciane Felipe Guerim Fernandes – Universidade Estadual de Londrina  
 Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
 Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
 Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
 Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco  
 Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
 Prof. Dr. Joachin de Melo Azevedo Sobrinho Neto – Universidade de Pernambuco  
 Prof. Dr. João Paulo Roberti Junior – Universidade Federal de Santa Catarina  
 Prof. Dr. Jodeylson Islony de Lima Sobrinho – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
 Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
 Profª Drª Juliana Abonizio – Universidade Federal de Mato Grosso  
 Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
 Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
 Profª Drª Kátia Farias Antero – Faculdade Maurício de Nassau  
 Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
 Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
 Profª Drª Lisbeth Infante Ruiz – Universidad de Holguín  
 Profª Drª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre  
 Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais  
 Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
 Profª Drª Marcela Mary José da Silva – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
 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 Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande

## A contribuição das ciências sociais aplicadas na competência do desenvolvimento humano

**Diagramação:** Thamires Camili Gayde  
**Correção:** Jeniffer dos Santos  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** Os autores  
**Organizador:** Atena Editora

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)	
C764	<p>A contribuição das ciências sociais aplicadas na competência do desenvolvimento humano / Organização de Atena Editora. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2024.</p> <p>Formato: PDF  Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader  Modo de acesso: World Wide Web  Inclui bibliografia  ISBN 978-65-258-2792-6  DOI: <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.92611243009">https://doi.org/10.22533/at.ed.92611243009</a></p> <p>1. Ciências sociais. 2. Pesquisa. I. Atena Editora (Organização). II. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 301</p>
Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166	

**Atena Editora**  
Ponta Grossa – Paraná – Brasil  
Telefone: +55 (42) 3323-5493  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)



## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

## DECLARAÇÃO DA EDITORA


A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. **A presente obra segue a política de publicação em fluxo contínuo**, o que significa que novos artigos podem ser incluídos à medida que são aprovados. Dessa forma, o sumário, a quantidade de artigos e o número total de páginas deste livro poderão ser alterados conforme novos artigos forem adicionados; 2. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 3. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 4. Todos os e-book são open access, desta forma não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de ecommerce, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 5. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 6. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

**CAPÍTULO 1 ..... 1**

O PAPEL DA COMUNIDADE INTERNACIONAL NO PROCESSO DE  
DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO DOS HOMENS  
ARMADOS DA RENAMO EM MOÇAMBIQUE

Sandra José Mabureza


Mestre Viegas Nhenge

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430091>

**CAPÍTULO 2 ..... 11**

A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA USUÁRIA DO PAIF NO ÂMBITO DA POLÍTICA  
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Lilian Morais Oliveira


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430092>

**CAPÍTULO 3 .....23**

O SISTEMA PENITENCIÁRIO NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS  
DOS ENCARCERADOS: A FALHA ESTRUTURAL COMO INEFICÁCIA DA  
GARANTIA DE PRESERVAÇÃO

Matheus Oliveira Gonçalves Dias

Leandra Salustiana da Silva Oliveira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430093>

**CAPÍTULO 4 .....36**

RELAÇÃO ENTRE AS TRANSFERÊNCIAS DE RECEITAS PROVENIENTES  
DE EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS PARA AS COMUNIDADES E  
O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÓMICO DAS ÁREAS AFECTADAS” -  
CASO DE MOÇAMBIQUE

Evildo França Francisco Celestino Semo


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430094>

**CAPÍTULO 5 .....50**

A INADIMPLÊNCIA DA POPULAÇÃO DE PELOTAS/RS, JUNTO AO SETOR DE  
SANEAMENTO E ABASTECIMENTO DE ÁGUA – SANEP - INFLUÊNCIAS DA  
COVID-19 E DAS MUDANÇAS NAS ATIVIDADES ECONÔMICAS

Isadora dos Santos Belmonte

Maria da Graça Saraiva Nogueira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430095>

**CAPÍTULO 6 .....66**

A PROTEÇÃO DE DADOS E O *COMPLIANCE* APLICADO NA RELAÇÃO  
LABORAL DAS EMPRESAS PRIVADAS: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE  
PRIVACIDADE DA C&A


Roberta Lísie D’Almeida Barcelos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430096>

**CAPÍTULO 7 .....87**

A PROCURA E OFERTA NOS MERCADOS: UM ESTUDO SOBRE OS  
FACTORES QUE INFLUENCIAM A PROCURA DOS BENS NOS PRINCIPAIS  
MERCADOS DA CIDADE DE LICHINGA

Alberto Reginaldo Maoze


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430097>

**CAPÍTULO 8 .....98**

ENTRAVES NA INTRODUÇÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO NO  
MUNICÍPIO DE LICHINGA

Eusébio Pires Lourenço


Viegas Wirssone Nhenge

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430098>

**CAPÍTULO 9 ..... 122**

PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO NOS LOCAIS DE CONSTRUÇÃO  
NAVAL EM BRAGANÇA-PA

Pâmela da Silva Ferreira


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430099>

**CAPÍTULO 10..... 130**


O JUIZ DAS GARANTIAS E A IMPORTÂNCIA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO  
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Paulo Cesar Rodrigues da Rosa Júnior

Jeferson Borges dos Santos Júnior

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.9261124300910>

## O PAPEL DA COMUNIDADE INTERNACIONAL NO PROCESSO DE DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO DOS HOMENS ARMADOS DA RENAMO EM MOÇAMBIQUE

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430091>

*Data de aceite: 30/09/2024*

**Sandra José Mabureza**

Módulo de Negócios internacionais

**Mestre Viegas Nhenge**

Módulo de Negócios internacionais

**ABSTRATO:** Com o forte envolvimento da comunidade internacional, o Acordo de Paz Definitiva pôs fim a de guerra civil em Moçambique. O acordo de paz e as iniciativas pós-conflito da comunidade internacional tiveram sucesso na transformação da Resistência Nacional de Moçambique (Renamo) de um grupo rebelde em membros das forças de defesa. Os principais componentes do sucesso da comunidade internacional mais ampla na negociação da paz e na criação de condições para a estabilidade política foram (a) a provisão de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) antes da democratização, (b) a descentralização da ajuda humanitária e esforços de socorro, (c) apoio orçamental a sectores relevantes para a construção da paz. Embora imperfeito, Moçambique continua a ser um importante estudo de caso sobre como a comunidade internacional podem ajudar nas operações de Desmilitarização,

desmobilização e reintegração. Para investigar e analisar empiricamente os impulsionadores deste processo, foi utilizado um desenho de investigação qualitativo orientado para o estudo de caso **PALAVRAS-CHAVE:** DDR, Nações Unidas, Comunidade Internacional, Moçambique

### THE ROLE OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY IN THE PROCESS OF DISARMAMENT, DEMOBILIZATION AND REINTEGRATION OF RENAMO ARMED MEN IN MOZAMBIQUE

**ABSTRACT:** With the strong involvement of the international community, the Definitive Peace Agreement put an end to the civil war in Mozambique. The peace agreement and the international community's post-conflict initiatives have succeeded in transforming the Mozambique National Resistance (Renamo) from a rebel group into members of the defence forces. The key components of the success of the wider international community in negotiating peace and creating conditions for political stability have been (a) the provision of disarmament, demobilisation and reintegration (DDR) prior to democratisation, (b) the decentralisation of humanitarian aid and relief efforts, (c)

budget support to sectors relevant to peacebuilding. Although imperfect, Mozambique remains an important case study on how the international community can assist in demilitarization, demobilization, and reintegration operations. To investigate and empirically analyze the drivers of this process, a qualitative research design oriented to the case study was used

**KEYWORDS:** DDR, United Nations, International Community, Mozambique

## INTRODUÇÃO

A 6 de Agosto de 2019, líder da Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) Ossufo Momade, e o candidato eleito, Filipe Nyusi, Presidente da República (2015- ao ano presente) e presidente da Frente de Libertação de Moçambique, em Maputo assinaram o Acordo definitivo de paz e reconciliação. O acordo teve seus objectivos focais: Desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR). Na reforma constitucional parcial de Abril de 2018, inclui se também a descentralização do poder político, negociada entre o Presidente Nyusi e o antigo presidente da Renamo, Afonso Dhlakama, estes factos divergentes desempenham um lugar chave durante o ressurgimento da tensão armada no País, em 2012, e nas negociações de paz e reconciliação que se lhe seguiram. Neste contexto uma pesquisa específica sobre a actuação da comunidade internacional, para mediar conflitos armados em países membros fez se importante para compreender as tendências e a forma como a comunidade internacional vem implementando actividades com vista a dinamizar o desarmamento, desmobilização e reintegração de ex combatentes. Numa primeira abordagem fez se o historial, a descrição do processo de desarmamento, desmobilização e reintegração, mas adiante foi descrito o conceito e papel da comunidade internacional, seus esforços para que o uso da força armada deixasse de ser uma opção utilizada pelos homens da Renamo para resolução de conflitos. Também foi elaborado um estudo dos mecanismos da manutenção e solidificação da paz e possíveis dificuldades enfrentadas no âmbito da resolução deste conflito. A comunidade internacional desempenhou um papel chave, dentre as várias operações, tem se maior atenção as acções que visam a manutenção e consolidação da paz, que buscavam não somente a resolução do conflito armado como também o combate a todas as formas existentes de violência que poderiam contribuir para hostilidades na região. No passar dos anos em Moçambique verificou se tensões, problemas e conflitos armados de varias ordens, destes alguns foram causados, directa ou indirectamente, da luta por posse e controle de recursos, contestações eleitorais pelos partidos existentes. Estas ameaças impactam a paz nacional, pondo em risco toda segurança internacional, e é nestes contextos que a comunidade internacional assume um papel chave e fundamental, pois tem como missão a prevenção, monitoria e resolução de conflitos, prestando ajuda em assuntos humanitários, de reabilitação e reconstrução social e económica, diante destes factos surgiu o seguinte questionamento: ***Qual o papel da comunidade internacional na eficiência e eficácia do processo de DDR dos homens armados da Renamo em Moçambique?***



Este artigo teve como objectivo principal descrever o papel da comunidade internacional na eficácia e eficiência do desarmamento, desmobilização e reintegração dos homens armados da Renamo nas sociedades pós-conflito. Especificamente pretende-se:

- Explanar o historial do processo DDR.
- Apontar os entraves, causas e efeitos do DDR.
- Analisar o papel da comunidade internacional na eficácia e eficiência do DDR.

Para investigar e analisar empiricamente os impulsionadores da paz e da estabilidade em Moçambique, foi utilizado um desenho de investigação qualitativo orientado para o estudo de caso. A decisão de aplicar uma abordagem qualitativa baseou se no facto de que embora o processo de “ desarmamento, desmobilização e reintegração ” observado em Moçambique não seja adequado para testes estatísticos, ainda possui grande potencial para análise qualitativa (George & Bennett, 2005). Para realizar a pesquisa e reunir os dados necessários para este artigo, utilizei várias ferramentas de pesquisa. Primeiro, revisando a literatura existente e recolhendo dados secundários sobre a construção da paz em Moçambique junto de organizações internacionais de desenvolvimento e não-governamentais. Dessa forma, caracteriza-se exploratória pois realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre Desmilitarização, desmobilização e desarmamento na busca de maior conhecimento sobre o assunto e trazer clareza em relação ao problema estudado. Este tema de estudo nos remete para um conjunto de cenários complexas tanto ao nível sociopolítico, como ao nível geográfico e territorial. Com base nisso, considerou-se primordial usar fontes primárias, como a legislação e dados fiáveis que têm vindo a sair da UE, da ONU, bem como, em alguns depoimentos de políticos. Também se usaram, como fonte secundárias, análises críticas e doutrina de autores consagrados em matéria das relações internacionais e dados publicados.

## REVISÃO DE LITERATURA

### Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR)

#### *Conceitos de desarmamento, desmobilização e reintegração*

Segundo Memorando (2018)O DDR comporta um conjunto de acções interdependentes que se executam em cadeia a partir do ponto de conclusão do enquadramento de oficiais oriundos da RENAMO nas FADM e na PRM.

**Desarmamento**, o processo de recolha, entrega e tratamento final do armamento e artefactos bélicos na posse dos efectivos armados da Renamo; **Desmobilização**, o processo de passagem a vida civil dos efectivos armados da Renamo não integrados nas Forças Armadas de Moçambique; **Reintegração**, o processo de reinserção socioeconómica dos efectivos da Renamo, devidamente desmobilizados.

De acordo com Memorando (2018) o processo de DDR iniciou a 31 de Julho de 2019, com a desmobilização dos primeiros antigos guerrilheiros da Renamo na Base de Vunduzi, em Sofala. Este processo está a ser implementado no quadro do Memorando de Entendimento sobre Assuntos Militares, anexo do Acordo assinado para a Paz e Reconciliação Nacional, que assinou se a 06 de Agosto de 2019 pelo Presidente Filipe Nyusi e o líder da Renamo, Ossufo Momade, abrangendo um total de 5.221 (cinco mil e duzentos e vinte e um) antigos guerrilheiros da Renamo. Enquadramento justo é o acesso a responsabilidades de direcção e comando no alto nível de hierarquia das FADM e outras unidades, como PRM, em conformidade com o acordado entre o Presidente Nyusi e Lider da Renamo Ossufo, salvaguardando a competência, mérito e profissionalismo.

#### *Historial e descrição do processo desarmamento, desmobilização e reintegração*

O DDR é parte integrante de um acordo assinado pelo Presidente da República, Filipe Nyusi, e pelo presidente da Renamo, Ossufo Momade, este acordo denominou se Acordo de Paz Definitiva e Reconciliação Nacional, que marcou o fim do conflito armado que eclodiu entre 2014 e 2016, com a recusa da Renamo em reconhecer os resultados das eleições gerais de 15 de Outubro de 2014. O acordo de Maputo foi antecedido pelo Acordo de Cessação das Hostilidades Militares. Recuperado em (<https://www.dw.com/pt-002//>, 2019)

Segundo Nuvunga (2007) Para entender o processo de DDR é preciso recuar para 2014 e olhar para os eventos que se seguiram às eleições de 15 de Outubro desse ano, que deram vitória para a Frelimo e seu candidato Filipe Nyusi. O candidato da Renamo foi Afonso Dhlakama, que tinha estado nas matas de Gorongosa, em Sofala, até os dias que antecederam à assinatura do acordo de paz com Armando Guebuza. Dois dias depois da votação, a Renamo rejeita os resultados e abre uma fase de contestação, alegando fraude. De seguida interpôs recursos junto da Comissão Nacional de Eleições (CNE) e do Conselho Constitucional, mas sem sucesso. Apresentou uma proposta de Governo de gestão, mas foi rejeitada em 26 de Novembro pela bancada parlamentar da Frelimo na Assembleia da República. Mais tarde, Dhlakama subiu o tom da contestação e exigiu governar seis províncias onde ganhou as eleições. Ameaçou boicotar a tomada de posse pelos seus deputados na Assembleia da República e inviabilizar o funcionamento normal das instituições, decisão revertida depois do primeiro encontro com Filipe Nyusi, em Maputo.

Neste período, a Renamo submete à Assembleia da República o projecto das Autarquias Provinciais, que foi reprovado em 30 de Abril pela Frelimo. A Renamo respondeu com a ameaça de implantação, à força, das autarquias provinciais e criação de uma polícia constituída pelos seus guerrilheiros. Recuperado em (<https://www.portaldogoverno.gov.mz/>, 2019).

A partir daqui começam ataques frequentes que evoluíram para uma tensão político-militar que se prolongou até à assinatura do Acordo de Cessação das Hostilidades Militares em 2019. É este acordo que abriu caminho para DDR, como parte de um pacote maior na mesa das negociações entre as partes para o restabelecimento da paz. Recuperado em (<https://www.dw.com/pt-002/>, 2019).

### *Eficácia e eficiência do desarmamento, desmobilização e reintegração*

Segundo De Brito (2010) as etapas do DDR para obterem êxito devem ser interligadas e serem implementadas de forma conjunta, ressalta ainda que não tem um conceito específico para as fases do DDR (desarmamento, desmobilização, reintegração). Cada uma das fases, possui seus objectivos, metas a alcançar e características definidas de forma particular.

Para Geffray (2010) nas operações do processo de DDR, o desarmamento contempla a recolha de armas pequenas e armamento dentro da região de conflito. É frequente requerer o agrupamento e acantonamento de combatentes. Faz-se necessário também o desenvolvimento e implementação de programas com vista a gerenciamento, armazenamento e posterior destruição do material bélico, armas, neste processo também esta incluso a retirada de minas.

Na segunda etapa, desmobilização é a fase pela qual cada grupo do conflito, inicia a desfazer as estruturas e bases militares, e os combatentes iniciam o processo de transformação para a vida normal, civil neste caso. Este processo contempla o registro dos combatentes, assistência com vista a capacita-los e a satisfação das necessidades e posterior liberação e transporte dos ex combatentes para as suas zonas de proveniência. Nalguns casos este processo é seguido do recrutamento dos ex combatentes para uma nova e uniforme força militar.

Segundo Höglund (2008) o processo de reintegração descreve-se pela capacitação dos ex combatentes e suas famílias a integrarem-se, no seio social e económico da comunidade, a vida civil normal. Nesta fase acontece a distribuição de compensações financeiras na forma de bens ou serviços, projectos de criação de empregos e fontes de renda e treinamentos. A reintegração tem sua eficácia condicionada a medidas mais abrangentes como a assistência a refugiados dos conflitos e civis deslocados que retornam ao lar, os níveis de desenvolvimento económico tanto na comunidade como no País, recuperação e reestruturação das infra-estruturas; o esforço para a reconciliação e possível restabelecimento da confiança, e a implementação da reforma institucional, que são aspectos chave para o sucesso da reintegração em longo prazo.

Segundo Langa (2015) O processo de desarmamento, desmobilização e reintegração dos combatentes é a primeira etapa na transição dos conflitos com vista a paz definitiva. A fase da desmilitarização pode ser implementada em tempos de Paz, para decrescer a dimensão das forças armadas e a redistribuição dos gastos públicos.

O processo de desarmamento é mais complexo em um contexto pós-conflito, em que vários grupos armados estão em dilema de segurança e fazendo a entrega das armas quando as estruturas da sociedade civil desfalecem e a economia encontra-se parada. E possibilitando os cidadãos a viverem através de meios com vista a convivência pacífica.

Conforme Nuvunga (2007) as acções do DDR tem sido implementadas em diferentes contextos pós-conflito, a partir das que iniciam com operações formais com vista a manutenção da paz até aquelas em os grupos conflitantes tentam separar-se por si sós.

### *Entraves, causas e efeitos do DDR*

Para Novunga (2007) De acordo com Estudos sobre o DDR em Moçambique apontam como causas do seu fracasso, a aplicação de modelos que não são adequados a realidades locais, a falta de vontade política interna, a condução de programas de reintegração com soluções imediatas apenas para os ex-combatentes, deixando a comunidade local de fora.

Estes factores empurraram o DDR moçambicano ao fracasso, facto que originou cíclicos acordos de cessação das hostilidades militares que culminam com a realização de novos programas fracassados, sendo o primeiro em 1992, o segundo em 2014 e o terceiro em 2019.

Segundo Langa (2015) O fecho do DDR está a ser visto como garantia de maior segurança para os moçambicanos devido à crença de que a Renamo, porque não tem armas, homens e desmantelou o seu quartel-general, não tem como voltar a realizar ataques. Aliás, era o desejável. É assim em todas as democracias normais. Não há partidos armados. Entretanto, se a última fase do DDR que é a reintegração não for bem gerida, a paz pode estar minada. Somos do entendimento de que o DDR não é em si mesmo a garantia para a paz definitiva, mas um meio para o seu alcance.

Para Mazula (1995) É preciso evitar, sobretudo por parte do Governo, a reedição dos erros cometidos depois do AGP. Foi o Governo que promoveu reformas compulsivas de ex-guerrilheiros da Renamo. Foi igualmente o Governo que marginalizou os chefes oriundos da Renamo nas FADM. A paz só é possível com uma reconciliação urgente entre os moçambicanos. A intolerância política (que inclui o uso dos esquadrões da morte para perseguir, torturar e assassinar opositores políticos), a exclusão política, económica e social das elites militares e políticas da Renamo, que têm sido as causas do retorno à guerra, ainda prevalecem em Moçambique. As eleições devem ser ganhas nas urnas e não com recurso a fraude.

De acordo com Langa (2015) são muitos os impedimentos enfrentados pela ONU, na implementação do DDR. As Nações Unidas actuaram nas operações de desarmamento, desmobilização e reintegração, não podendo-se afirmar que este processo tenha sua linha de acção bem desenhada por esta organização.

Segundo Bueno (2019) não aconselha a reprodução em local diferente do modelo de DDR, que teve êxito no passado em outro lugar, sem antes saber o problema no cenário em questão. Do mesmo modo que o processo de construção de paz, e avaliação de práticas funcionais de DDR, apontam alguns aspectos operacionais e planeamento, e não um modelo único a ser implementado.

De acordo Mazula (1995) descreve que há dois ideais da ONU para o desarmamento e desmobilização em fases de reestruturação de Estados: o processo de desenvolvimento, com vista na recuperação em prazo longo do País, e o processo de manutenção da paz, com atitudes e acções imediatas.

Para De Brito (2010) o processo de DDR, possui treinamentos, programas e projectos com a missão de, os ex combatentes possam retornar para as suas zonas de proveniência e fornecimento de capacitação para o trabalho, além de pequenas ajudas para que estes ex combatentes alcancem sobrevivência após seu retorno e pensões alimentícias para os veteranos de guerra e incapacitados. Escassos são os casos em que existem acções que garantam o sucesso na implementação de DDR em longo período. Deste modo mostra se primordial que as acções do DDR estejam enquadradas as actividades de reestruturação e reconstrução de Estados e aos demais contextos das operações de manutenção e consolidação da paz.

Deste modo, falta ao processo de DDR as operações de planeamento e acompanhamento em longo período, as acções do DDR não tem máximo impacto, cm caso do País não ser reformado, os conflitos combatidos em todos seus cenários e atingido um mínimo de crescimento e desenvolvimento.

Mazula (1995) Descreve que existem varias agências e programas desenhados pelas Nações Unidas, e algumas organizações não-governamentais internacionais e nacionais envolvidas nos processos de DDR. O facto de existir muitos atores envolvidos no planeamento e auxilio ao desarmamento, desmobilização e reintegração tem sua responsabilidade em uma das suas principais falhas: a falta de um ponto central no sistema da comunidade internacional que acompanhe e coordene essas operações.

De acordo com Geefray (2010) o processo de DDR com êxito depende, inicialmente, da capacidade operacional. Um processo bem planeado não pode garantir, o êxito do processo de DDR se a equipe confiada da operação não possui as habilidades exigidas para lidar com um grupo que merece total atenção Ex combatentes, doutro modo, uma óptima equipe, consegue, compensar e direccionar um projecto falho.

Contudo, há um número limitado de pessoal capacitado e com experiência para implementar um projecto de desmilitarização, desmobilização e reintegração. Neste cenário, o autor considera que medidas devem ser implementadas para encontrar, treinar e redistribuir estes especialistas capacitados, bem como oferecer treinamento para novo pessoal nesta área de relevância crescente seja um aspecto chave para aprimorar a qualidade das acções de DDR.

Para Bueno (2019) existem também problemas financeiros, não existindo financiamento único para DDR e a comunidade internacional depende de doações voluntárias para dar início às operações. Em certos contextos, alguns países não repassam directamente os recursos para as Nações Unidas, optando por intervir de forma directa, surgindo um problema: ausência de gerenciamento e acompanhamento das operações. A maioria das acções são executadas de forma isolada pelos Países ou entidades que estejam cooperando e acompanhando a situação, sem a devida articulação entre elas.

De acordo com Memorando (2018) muitas das acções correspondentes ao DDR não dependem, unicamente das nações unidas, a ONU é de fundamental importância para a garantia da paz internacional. Deve-se também ao facto de a ONU não consegue centralizar a coordenação destas actividades. O processo de DDR e sua implementação é em muitos casos coordenado pelo governo e força de defesa embora que este processo esteja ligado à operação de paz.

Pelo facto de a ONU não possuir um órgão definido e específico ou um fundo para financiamento destas operações, implicando na capacidade desta organização realizar estas operações. Devido a este facto o desarmamento, desmobilização e reintegração são desempenhados por órgãos locais, o que infelizmente acaba não garantindo a imparcialidade, comprometimento e manutenção da paz. Ademais a falta de fundos, muitas vezes implica que estas actividades e acções dependam de doações externas. Pela possibilidade de poder haver um doador em cada local, e cada doador desenvolve seus próprios projectos e planos separadamente, a ausência de coordenação entre estas operações desenvolvidas chama a atenção a este facto.

## **O papel da comunidade internacional na eficácia e eficiência do processo de desarmamento, desmobilização**

O processo de paz em Moçambique é financiado pela União Europeia em 62 milhões de euros, desembolsados através do Fundo de Desenvolvimento Europeu e do Instrumento de Contribuição para a Estabilidade e Paz. Desse valor, 12 milhões de euros vão para o processo de DDR; 35 milhões de euros financiam projectos de desenvolvimento das zonas afectadas pelo conflito armado em Sofala, Tete, Manica e Cabo Delgado; e 15 milhões vão para a governação democrática descentralizada. Recuperado em (<https://www.dw.com/pt-002/>, 2019).

A ONU, juntamente com um grupo empenhado de doadores bilaterais, desempenhou um papel vital no avanço e promoção da paz e segurança em Moçambique. A componente DDR da estratégia da ONU em Moçambique foi única em dois aspectos. Primeiro, a ONU forneceu aconselhamento especializado e formação vocacional aos excombatentes com base nas suas necessidades. Significativamente, a ONUMOZ e as agências doadoras ajudaram a estabelecer uma nova Força de Defesa Moçambicana – composta pelo governo e pela oposição. Recuperado em (<https://www.portaldogoverno.gov.mz/>, 2019)



Segundo o Memorando (2018) Embora o progresso global da DDR e a reforma do sector de segurança, incluindo o profissionalismo dos militares, ainda seja uma questão política importante em Moçambique até à data, foi alcançado algum sucesso. Setenta por cento dos soldados desmobilizados que receberam formação terminaram com emprego seguro após a saída dos campos (Novunga, 2019). Vários anos após o Acordo Definitivo de Paz, os soldados desmobilizados estavam bem integrados nas comunidades da sua escolha. A ONUMOZ recolheu mais de 200.000 armas e entregou-as à Força de Defesa de Moçambique.

Da mesma forma, foi conseguida uma redução das despesas militares. Antes de 2018, as despesas com a defesa eram a maior rubrica das despesas orçamentais anuais. Contudo, com o apoio da ONU e dos doadores, os recursos foram transferidos para os sectores sociais. Por exemplo, entre os orçamentos dos anos seguintes, os ministérios da educação e da saúde beneficiaram de aumentos significativos nas dotações de capital e recorrentes, enquanto os fundos para as forças armadas e outras agências de segurança foram reduzidos Recuperado em (<https://www.portaldogoverno.gov.mz/>, 2019)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS


Embora uma combinação de factores tenha sido responsável pelo surgimento e sobrevivência da paz e estabilidade em Moçambique, este artigo defende que um dos factores mais importantes por trás do sucesso de Moçambique estava os esforços eficazes, intensivos e coordenados da comunidade internacional, que estavam empenhados em fazer a paz funcionar e tinham relações de longa data com a Frelimo e a Renamo. O artigo mostra ainda que qualquer avaliação do papel e o desempenho da comunidade internacional em geral no apoio à paz sustentável em Moçambique requer uma apreciação e compreensão de quatro estratégias ou instrumentos de intervenção, nomeadamente: (1) assistência DDR, (2) assistência humanitária, (3) assistência política e eleitoral, e (4) apoio orçamental. No geral, o caso moçambicano reforça muitas das conclusões da literatura sobre o papel dos fiadores terceiros na garantia de acordos de paz negociados. Especificamente, fornece uma visão sobre o argumento de que a consolidação da paz externa liderada pela ONU tem mais probabilidades de ser bem-sucedida do que uma consolidação da paz unilateral por um Estado poderoso sem a aprovação da ONU. Mas, embora seja talvez difícil exagerar a importância e as contribuições positivas da comunidade internacional em geral na promoção da paz e da democracia em Moçambique, é também digno de nota salientar que os doadores de desenvolvimento muitas vezes têm as suas próprias agendas que são não é adequado ou é do interesse da população local. Consideramos que DDR é uma pedra angular importante para resolver definitivamente o conflito Frelimo-Renamo, que se arrasta desde 1977. Tendo sido um acordo da elite política ou um pacto entre elites partidárias, negociado praticamente sem receber reacções de potenciais dissidentes

problemáticos e da sociedade civil, acabou correndo o risco de não prestar atenção necessária aos discordantes dispostos ao descarrilamento do processo, observando que os seus interesses não foram visualizados nem considerados devidamente. Também não busca resolver as diversas causas do conflito agora oficialmente resolvido com o Acordo definitivo de paz, designadamente as diferenças de acesso aos recursos e ao poder, e processo eleitoral e os resultados das eleições passadas, consideradas manipuladas a favor do partido no poder. Por fim, o acordo é tácito quanto à substância da reconciliação.

## REFERÊNCIAS

- Berman, E. (2016). *Gestão de armas em processos de paz: Moçambique*. Genebra, Suíça: Unidos.
- DE BRITO, L. (2010). *O sistema eleitoral: Uma dimensão crítica da representação política*. Moçambique: in IESE.
- GEFFRAY, C. (2010). *Causa das Armas. Antropologia da Guerra Contemporânea em Moçambique*. Porto: Edições Afrontamento.
- HÖGLUND, K. (2008). *Violence in war-to-democracy transitions. In From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- <https://www.dw.com/pt-002//>. (17 de 09 de 2019). moçambique-assinado-o-acordo-de-paz-definitiva-e-reconciliação-nacional.
- <https://www.portaldogoverno.gov.mz/>. (12 de 08 de 2019). Acordo-de-Cessacao-das-HostilidadesMilitares-e-conquista-de-todos-mocambicanos.
- LANGA, L. (2015). *Moçambique 20 anos de Paz, que desafios para a sua manutenção e consolidação?* Maputo: Universidade Católica.
- MAZULA, B. (1995). *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. Maputo: Inter-África Group.
- Memorando, d. e. (2018). *assuntos militares*. Maputo/Gorongosa.
- Miller. (2015). O papel da coordenação da polícia civil-militar no apoio à durabilidade.
- Nuvunga, A. (2007). *Reconstrução pós-guerra em Moçambique: a ONUf undo fiduciário para ajudar exmovimento rebelde RENAMO*. Londres, Reino Unido: TIRI.

# A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA USUÁRIA DO PAIF NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430092>

*Data de aceite: 09/10/2024*

**Lilian Moraes Oliveira**

**RESUMO:** O presente artigo objetiva trazer alguns avanços da política de Assistência Social após a Constituição Federal de 1988, articulando a atuação do Serviço Social junto as famílias em acompanhamento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, bem como as contribuições que a execução do projeto de intervenção realizado pela estagiária do serviço social trouxe para essas famílias. A metodologia utilizada para executar o projeto envolveu o uso de vídeos, dinâmicas e rodas de conversas sobre a importância da participação das famílias no acompanhamento familiar do PAIF. As ações tiveram resultados bastante positivos, uma vez que houve participação significativa das famílias, pois demonstraram um desconhecimento sobre determinadas temáticas abordadas, sendo possível garantir o direito à informação dessas famílias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Família, Serviço Social, PAIF, Direitos Sociais.

## INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado da execução do projeto de intervenção, efetivado no último período de estágio, o IV, realizado na Prefeitura Municipal de Palmas, junto a Secretaria de Desenvolvimento Social, no Centro de Referência da Assistência Social- CRAS Taquari de Palmas do Tocantins. O mesmo teve a finalidade de debater sobre a importância da participação das famílias no acompanhamento familiar do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, proporcionando momentos de informações e discussões com as famílias sobre os serviços socioassistenciais, visando a efetivação dos direitos sociais dessas famílias.

As famílias usuárias do PAIF, são as que vivenciam em situação de vulnerabilidade socioeconômica e de risco social, por isso que exigem intervenções que promovam ações protetivas, prevenindo a ruptura de seus vínculos, promovendo seu desenvolvimento de potencialidades e aquisições, facilitando seu acesso e usufruto de direitos e contribuindo na melhoria de sua qualidade de vida.

O PAIF é o principal serviço de Proteção Social Básica, visto que todos os outros serviços desse nível de proteção devem articular-se, pois confere a primazia da ação do poder público na garantia do direito à convivência familiar e assegura a matricialidade sociofamiliar no atendimento socioassistencial como um dos eixos estruturantes do SUAS.

Um dos compromissos da gestão com o PAIF é organizar o trabalho com grupos de famílias, a fim de possibilitar a discussão e a reflexão sobre situações de vulnerabilidade social vivenciadas, direitos humanos socioassistenciais e definição de interesses comuns que dizem respeito ao fortalecimento da função protetiva da família e a participação social, promovendo assim atividades coletivas e comunitárias, a fim de propiciar a mobilização social, o acesso a direitos sociais, o desenvolvimento do protagonismo.

Diante disso, é fundamental criar um espaço para discutir e informar as famílias usuárias do PAIF, sobre os serviços oferecidos pela proteção básica da Política Nacional de Assistência Social, e a importância da participação dessas famílias no acompanhamento familiar realizado pelo PAIF. Esses fatores contribuem para a construção e fortalecimento do seu protagonismo e autonomia, bem como para o reconhecimento dos seus direitos sociais.

Assim, para a execução do projeto de intervenção junto as famílias, foi necessária a realização de três oficinas, sendo utilizada na metodologia vídeos, dinâmicas e rodas de conversas.

Desse modo, desenvolvemos este artigo que está estruturado em quatro tópicos. O primeiro tópico trata da política de Assistência Social, onde trazemos os principais avanços a partir da Constituição Federal de 1988, que foi de suma importância para a população brasileira, uma vez que a política passou de um direcionamento assistencialista, muitas vezes utilizada para interesses políticos, e por religiões, para um direito garantido por lei, sendo esta dever do estado.

No segundo tópico envolve o conteúdo sobre famílias, a participação social e Serviço Social, sendo apresentado o conceito de família e seus novos arranjos familiares, trazendo algumas reflexões sobre a participação social e sua importância no seio da política de Assistência Social, e ainda as intervenções do Assistente Social na política de Assistência Social.

Em seguida, no terceiro tópico expomos os resultados obtidos na execução do projeto, ressaltando o que nos motivou a intervir com as famílias em acompanhamento do PAIF. No quarto tópico são apresentadas as considerações finais deste artigo. Por fim, se encontram as referências que contribuíram para a realização desse trabalho.

## DESENVOLVIMENTO

### Política de Assistência Social (PNAS, CRAS, PAIF)

A Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, instituído pela Constituição Federal de 1988. A partir de 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é definida como Política de Seguridade Social, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência Social, com caráter de Política Social articulada a outras políticas do campo social.

A Assistência Social, diferentemente da previdência social, não é contributiva, ou seja, deve atender a todos os cidadãos que dela necessitarem. Realiza-se a partir de ações integradas entre a iniciativa pública, privada e da sociedade civil, tendo por objetivo garantir a proteção social à família, à infância, à adolescência, à velhice, amparo a crianças e adolescentes carentes, à promoção da integração ao mercado de trabalho e à reabilitação e promoção de integração à comunidade para as pessoas com deficiência e o pagamento de benefícios aos idosos e as pessoas com deficiência.

Posteriormente tem-se a elaboração da Política Nacional de Assistência Social conquistada após a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2004, tendo como significativo avanço a efetivação do sistema descentralizado e participativo a Política de Assistência Social. A partir de então a Assistência Social está definitivamente inserida no campo das políticas públicas brasileiras.

Dessa forma a PNAS vem definir parâmetros para as ações desenvolvidas pela assistência social e visando a efetivação dos direitos, já concretizados pela Constituição Federal de 1988. Esta assume uma visão de proteção social, visando identificar os riscos e vulnerabilidades produzidos pela desigualdade social e intervir nesta realidade. Da mesma forma reconhecem que a população possui capacidades e competências, valores e experiências, os quais devem ser valorizados e considerados importantes para a promoção e emancipação.

A Política Nacional de Assistência Social tem seus princípios, diretrizes, objetivos e mecanismos criados em consonância com a LOAS, entre os quais são princípios:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (PNAS, 2004, p. 26).

Os princípios estabelecidos na PNAS denotam compromisso em garantir o acesso a todos os direitos dos cidadãos, respeitando sua autonomia e socializando as informações acerca dos direitos sociais.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) preconiza a diminuição das desigualdades sociais e a universalização do acesso aos direitos básicos. Reafirmando a necessidade de articulação com as outras políticas e indicando que as ações públicas devem ser múltiplas e integradas no enfrentamento das expressões da questão social. A PNAS apresenta como objetivos: a promoção de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitam, contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais, assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (MDS/PNAS, 2004, p.27).

A PNAS (2004) vai explicitar e tornar as claras as diretrizes para a efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiado em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado da LOAS e nas normas operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão compartilhada (Comissões de Intergestores Tripartite e Bipartites- CIT e CIBs) (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010, p.38)

A Política Nacional de Assistência Social tem um caráter inovador, pois avança no sentido de se consumir como política pública que reconhece a questão social como uma situação coletiva da sociedade capitalista e busca superar as práticas focalizadas e assistencialistas.

Sendo assim, em 2005, é instituído o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira.

O SUAS consolida a PNAS, bem como organiza e estrutura as funções assistenciais no que tange a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais. De acordo com o SUAS (2005, p. 19-20) a vigilância social:

[...] consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável [...] O sistema de vigilância de assistência social é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar.



A vigilância socioassistencial está ligada em criar indicadores das situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal, buscando apreender e conhecer o dia-a-dia da vida das famílias. A defesa social e institucional está ligada com a articulação da política de assistência social com as demais políticas sociais que são “voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (SUAS, 2005, p.19).

Assim, a proteção tem por princípios a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, a proteção proativa, a integração à seguridade social e a integração às políticas sociais e econômicas, tem ainda por garantia a segurança de acolhida, a segurança social de renda, a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social, a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

O Sistema organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos.

O SUAS engloba também a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade.

Isto posto, afirmamos que a Proteção Social Básica deve ocorrer por meio dos serviços ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. O Centro de Referência da Assistência Social- CRAS é uma Unidade de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situação de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania (CRAS/2011).

Criado pela Política Nacional de Assistência Social, o CRAS é uma unidade pública estatal que deve estar presente em todos os municípios, embora isto ainda não seja realidade no Brasil. Trata-se de uma instituição composta por uma equipe interdisciplinar que deverá organizar ações e serviços de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais visando o fortalecimento dos vínculos entre as famílias referenciadas e os bairros de sua abrangência. De forma mais específica:

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social (MDS, 2009, p.9).

O CRAS é, assim, uma unidade de rede socioassistencial de proteção social básica que se diferencia das demais, pois além de oferta de serviços e ações, possui as funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com famílias nos serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), e de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

O CRAS possui duas funções específicas: gestão da proteção básica no seu território e de oferta do Programa de Atenção Integral à Família - PAIF. Cabe ressaltar que estes serviços só podem ser oferecidos pelo Centro de Referência de Assistência Social.

A primeira consiste em descentralizar a oferta de alguns serviços socioassistenciais do órgão gestor, assim direitos sociais e serviços encontram-se mais próximos dos usuários. Através da gestão territorial, o CRAS deve se tornar um espaço de proteção às famílias realizando a referência e contra referência com as demais instituições de atendimento.

Na realização da gestão territorial deve promover a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS que consiste na oferta de serviços socioassistenciais na unidade do CRAS, bem como de serviços de transferência de renda viabilizando o acesso aos moradores locais. A promoção da articulação intersetorial deve ser constante no cotidiano dos profissionais do CRAS, pois propicia o diálogo com as demais políticas de atendimento à população.

Por fim, outra importante característica que constitui a gestão territorial do CRAS é a busca ativa, que deverá coletar dados e informações acerca do “território que possibilitam um conhecimento profundo da realidade local e direciona a tomada de decisão e planejamento e a identificação de situações de vulnerabilidade e risco vivenciada pelos sujeitos” (MDS, 2009, p. 23).

Assim, verifica-se que o Centro de Referência de Assistência Social tem como atendimento a um determinado território, propiciando o acesso dos sujeitos aos direitos sociais que devem ser garantidos pelo Estado.

A outra função do CRAS e, tão importante quanto a anterior, é a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Normatizado pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a qual o descreve como:

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. (2009, p.06)

Sendo assim, o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família -PAIF integra o nível de Proteção Social Básica do SUAS. O PAIF é o principal serviço de Proteção Social Básica, ao qual todos os outros serviços desse nível de proteção devem articular-se, pois confere a primazia da ação do poder público na garantia do direito à convivência familiar e assegura a matricialidade sociofamiliar no atendimento socioassistencial como um dos eixos estruturantes do SUAS.

Os serviços socioassistenciais do PAIF devem estar articulados em rede socioassistencial, além de possibilitar que as famílias tenham acesso a outras políticas tais como a saúde, educação, trabalho, cultura, lazer, esporte, segurança pública e etc.

Um dos compromissos da gestão com o PAIF é organizar o trabalho com grupos de famílias, a fim de possibilitar a discussão e a reflexão sobre situações de vulnerabilidade vivenciadas, direitos humanos socioassistenciais e definição de interesses comuns que dizem respeito ao fortalecimento da função protetiva da família e a participação social. Promover atividades coletivas e comunitárias, a fim de propiciar a mobilização social, o acesso a direitos sociais, o desenvolvimento do protagonismo e a dinamização das relações no território.

### **Famílias, Participação Social e Serviço Social (Projeto Ético-Político do Serviço Social)**

No desenvolvimento de um trabalho com famílias é essencial conhecer sua formação na sociedade contemporânea, analisando a particularidade das famílias e como elas estão inseridas nesse contexto social.

As famílias atualmente não se pautam num modelo único de família nuclear burguesa, pois novos arranjos familiares vão surgindo, uma vez que há mudanças sociais, culturais, políticas e econômicas que influenciam na dinamicidade da sociedade como um todo, fazendo surgir diversas maneiras de agrupamentos familiares.

Em relação às famílias, a pobreza impõe mudanças significativas na organização familiar na criação de novos desafios e dificuldades para exercício de suas funções de pertencimento, de construção de afetos, de educação, de socialização, de proteção, frequentemente estando enraizadas à sua cultura. As mudanças dos laços familiares e a vulnerabilidade que atinge as famílias demandam novos papéis, novas exigências para essas figuras (VITALLE, 2008).

As transformações das relações sociais, a perda das referências familiares e também a flexibilização de suas fronteiras, são dificuldades que se impõem na realização do trabalho com as famílias. É preciso considerar em primeiro lugar, a dificuldade de romper com o modelo idealizado e naturalizado acerca dessa instituição e, além disso, a dificuldade de nos estranharmos em relação às nossas próprias referenciais (SARTI, 2008, p.53).

Essas demandas no trabalho com as famílias ganham novas peculiaridades. Os processos contemporâneos de globalização da economia, da informação, da política, da cultura, assim como os avanços tecnológicos e a transformação produtiva, vêm produzindo uma sociedade complexa e multifacetada, uma sociedade global, de um lado, mantém seus cidadãos fortemente interconectados e, por outro, extremamente vulneráveis em seus vínculos relacionais de inclusão e pertença (CARVALHO, 2008).

Assim, na proteção social básica, o trabalho com as famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos novos arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear (PNAS, 2004).

A função protetiva que o PAIF pode propiciar é de grande relevância nessa realidade social excludente, pois, são inúmeras as dificuldades vivenciadas por parte dessas famílias para a garantia dos meios básicos de sobrevivência de seus membros: como a saúde, educação, habitação, lazer, alimentação, cultura e etc., itens essenciais à sobrevivência humana. A participação social das famílias no acompanhamento familiar realizado pelo

PAIF, é primordial para o desenvolvimento da autonomia e protagonismo das famílias, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida, prevenindo a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas.

Mas, infelizmente algumas famílias encontram dificuldades para participar desse serviço, do acompanhamento familiar do PAIF. Assim, se torna um desafio para a implementação do PAIF nos CRAS.

Acredita-se que essa fragilidade, a ausência da participação das famílias decorre da permanência de características tradicionais no âmbito da Política de Assistência Social como, por exemplo, o assistencialismo, o paternalismo e o clientelismo, apesar da sua legitimação como política pública pela Constituição Federal de 1988, o que lhe conferiu o estatuto de direito de cidadania e dever do Estado.

Na Política de Assistência Social, especificamente, não havia uma cultura de participação das famílias que reconhecesse o seu direito de avaliar e reivindicar por serviços de melhor qualidade. Predominava a cultura política do não direito, na qual os benefícios e serviços socioassistenciais assumiam a forma de benesses e concessões, excluindo qualquer possibilidade de contestação ou crítica da população.

A esse respeito Silva (2012, p. 96) destaca: “Nossa história é permeada por uma cultura política onde aquilo que é direito assume a forma de benesses, de concessões. As classes subalternas acabam por internalizar essa cultura da dominação e assumem uma posição de subordinação aquilo que lhe é imposto”.

A cultura de participação da população na gestão das políticas públicas e dos serviços socioassistenciais que, certamente, envolve os processos de planejamento e avaliação, ainda está sendo construída e, diga-se de passagem, a passos lentos, pois envolve a alteração de toda uma cultura política de restrição da participação enraizada no país durante décadas.

Portanto, a trajetória brasileira de participação social é muito recente, é fundamental para concepção, execução e acompanhamento de políticas públicas. A Política Nacional de Participação Social, é uma proposta de implementação a ser instituída por um instrumento normativo (Decreto da Presidência da República) que pretende fortalecer a participação social como método de governo. Para isso, visa definir os objetivos que afetam a gestão governamental como um todo e explicitar os princípios e diretrizes a serem observados pelos Órgãos do Governo Federal para a participação popular.

Para melhor compreender o sentido da participação Bordenave (1983, p. 22) remete-se à sua origem: “De fato, a palavra participação vem de parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. O pensamento de Bordenave (1983) faz referência à reflexão da participação em seu sentido amplo de maneira completa, pois o cidadão que faz parte deve tomar parte, interferindo nas decisões de forma crítica e consciente com efetiva responsabilidade nos produtos resultantes do próprio processo de participação.

De modo mais amplo, a participação “é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo” (BORDENAVE, 1983, p. 16).

Ao analisar esse conceito, podemos dizer que a participação é uma conquista, um produto sócio-histórico-cultural que se realiza de forma dinâmica e processual ao longo das lutas sociais, no contexto da democratização da sociedade brasileira. Segundo Demo (2001), a participação não pode ser entendida como dádiva, pois não resultaria da conquista, mas da tutela, em que o dirigente delimita o espaço concedido e permitido. Não pode ser entendida como concessão, pois sendo um dos eixos elementares da política social não pode ser secundarizada, nem tampouco desconsiderado seu caráter de conquista. Também não pode ser entendida como coisa preexistente, pois a construção de um ambiente participativo não é uma concessão divina, coisa predestinada, mas decorre de um processo histórico que se delinea em lugares e tempos diferentes.

Nesse sentido, é de fundamental importância à atuação profissional do Assistente Social, que atua diretamente com as famílias, criando estratégias para reverter a situação da baixa participação social das famílias nos serviços socioassistenciais.

Desse modo, o Assistente Social tem como objeto de trabalho as expressões da questão social e os seus instrumentos de trabalho são entendidos a partir das dimensões: teórico- metodológica, ética-política e técnico operativa, sendo imprescindível que no processo de trabalho esses elementos não se dissocie, pois não possibilitaria o verdadeiro conhecimento da realidade social, logo não se poderia formular propostas de intervenção que almeje avanços e conquistas para os usuários.

O Assistente Social munido dessa perspectiva tem muito a contribuir no processo de efetivação dos direitos dos usuários. Dessa forma o Assistente Social contribui para a construção de novas relações sociais, na medida em que por meio de sua intervenção propicia a efetivação dos direitos sociais, sendo necessário que essa atuação seja direcionada pelo Projeto Ético Político e pelo Código de Ética da Profissão, entendendo que os usuários são sujeitos de direitos e se valer da crítica à sociedade capitalista, para a afirmação de um novo projeto societário, mais justo e igualitário.

O Serviço Social é uma profissão interventiva, o Assistente social tem como intencionalidade garantir e efetivar os direitos dos usuários, pois o profissional é comprometido com a defesa intransigente dos direitos e com a qualidade dos serviços prestados à população. O Assistente Social deve visualizar numa perspectiva mais ampla, pois permite o conhecimento da história de vida dos usuários, suas necessidades e suas experiências, visando sua compreensão e intervenção sob a ótica da equidade e justiça social.

O Assistente Social do CRAS intervém nas expressões da questão social através do Serviço de Proteção Social Básica com ênfase no Programa de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) e nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), viabilizando as ações e serviços de caráter continuado no CRAS e na Rede de Serviços Socioassistenciais.

As atividades desenvolvidas pelo Assistente Social do CRAS baseiam-se nos valores assumidos pelo Projeto Ético-Político da profissão e se referem à liberdade como valor ético central rompendo com o conservadorismo e elegendo como princípios a democracia, os direitos humanos, a cidadania, a equidade e a justiça social. A atuação profissional deve ser qualificada, no sentido de fortalecer e emancipar os usuários, considerando toda a rede de apoio sócio institucional do território, indicando possibilidades de construir a autonomia dos sujeitos. Sendo assim, abordar temas relacionados a família e sua participação nos serviços socioassistenciais oferecidos pelo PAIF é significativo pois contribuem na construção da autonomia e emancipação dessas famílias.

## **A atuação do Assistente Social e seus rebatimentos junto as famílias na articulação do PAIF no CRAS**

As oficinas desenvolvidas no CRAS Taquari de Palmas do Tocantins foram realizadas em resposta ao projeto de intervenção, feito na disciplina de Estágio e Supervisão IV, pois a partir das demandas advindas da população usuária, observou-se uma maior necessidade de intervir nas famílias em acompanhamento do PAIF.

A razão para intervir nesta demanda, foi a preocupação em garantir o direito a participação dessas famílias no acompanhamento familiar realizado pelo PAIF, abordando a importância da participação social das famílias nos serviços socioassistenciais oferecidos pela política de Assistência Social.

A partir das vivências em campo de estágio, observou-se que havia uma baixa participação das famílias no acompanhamento familiar realizado pelo PAIF, essa realidade não se restringe somente ao CRAS Taquari, mas em outros CRASs também.

Isso, ocasiona um desafio para a implementação do PAIF no CRAS Taquari, haja vista que há uma baixa frequência regular das famílias às atividades de acompanhamento familiar, seja particularizado ou em grupo. Os fatores que dificultam ou impedem a participação das famílias nas atividades de acompanhamento familiar do PAIF são múltiplos e de diversas ordens, tanto na visão dos profissionais quanto na visão das famílias usuárias dos serviços.

Dessa forma, a intervenção do Assistente Social junto as famílias é essencial, pois, é preciso avançar na construção da cultura do direito para que os usuários da Assistência Social se percebam como sujeitos de direitos que devem ser protegidos pela política pública do Estado.



Portanto, as oficinas tiveram resultados bastante positivos, pois possibilitou em vários momentos debates e esclarecimentos de dúvidas, em relação aos direitos garantidos constitucionalmente, e dos serviços oferecidos pela política de Assistência Social. Buscamos nas três oficinas levar informações sobre os direitos das famílias, sobre a função protetiva da família e do Estado, a importância da participação das famílias nos acompanhamentos familiares do PAIF.

Durante a realização das oficinas, as famílias foram bem participativas, elaboraram cartazes sobre sua apreensão do conteúdo exposto, demonstraram em falas suas emoções, expuseram suas dúvidas e dificuldades em participar dos acompanhamentos familiares do PAIF, enfim, foi um momento muito rico e construtivo para as famílias.

Dessa forma, a contribuição da execução do projeto de Intervenção no CRAS Taquari, foi criar um espaço de reflexão e discussão sobre a temática “família e participação social”, propiciando criar estratégias para reverter a situação da baixa participação social das famílias nos serviços socioassistenciais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é notório os avanços que a política de Assistência Social teve com a Constituição Federal de 1988 na garantia de direitos, visto que diversos direitos passaram a ser dever do estado.

No entanto, a política de Assistência Social ainda deixa a desejar em muitos aspectos, a fragilidade decorrente da permanência de características tradicionais, como, por exemplo, o assistencialismo, o paternalismo e o clientelismo.

Essa herança histórica faz com que as ações e os serviços da Assistência Social sejam sempre vistos por seus usuários como benesses e concessões do Estado e não como um direito dos cidadãos que, desse modo, não devem questionar a qualidade e adequação dos serviços às suas demandas e expectativas, mas tão somente resignar-se a eles.

Desse modo, esses fatores contribuem para a baixa participação das famílias nos acompanhamentos familiares do PAIF. Assim, para a superação desses desafios é necessário, que a participação das famílias no acompanhamento familiar seja estimulada mediante o desenvolvimento de um trabalho social, com caráter crítico que seja voltado para a construção e fortalecimento do seu protagonismo e autonomia, bem como para o reconhecimento dos seus direitos sociais.

Sendo assim, na execução do projeto, buscamos desenvolver um trabalho social crítico com as famílias, contribuindo para criação de um espaço de discussão e reflexão sobre a importância da participação social das famílias nos serviços oferecidos pela política de Assistência Social, contribuindo para a promoção da autonomia e da emancipação dessas famílias.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS)/ Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS). Brasília: MDS/SNAS, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: CNAS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações técnicas sobre o PAIF: o Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília: MDS/SNAS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações técnicas sobre o PAIF: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS/SNAS, 2012a.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Famílias e políticas públicas In: **Famílias: redes, laços e políticas públicas**. FALLER, Maria Amália Vitalle et al. 4. ed. São Paulo: Cortez e IEE/ PUC - SP, 2008.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. Em: COUTO, Berenice Rojas et AL. (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. Formulação de projeto de trabalho profissional. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais* – CFESS/ABEPSS – 2009.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais. Resolução CFESS nº 273, de 13 de março de 1993 com as alterações introduzidas pelas Resoluções CFESS nº. 290/94 e nº 293/94.

\_\_\_\_\_. **Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social**. Lei nº 8662, de 07 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.


\_\_\_\_\_. **Resolução CFESS nº 533, de 29 de dezembro de 2008**. Regulamenta a supervisão direta de estágio no Serviço Social.

DEMO, Pedro. Participação é conquista. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SARTI, Cynthia A. Famílias enredadas. In: **Famílias: redes, laços e políticas públicas**. Ed. 4ª São Paulo: Cortez/ Instituto de Estudos Especiais/ PUC-SP, 2008.

VITALLE, Maria Amália Faller, ACOSTA, Ana Rojas (Orgs.) **Família: rede, laços e Políticas Públicas**. Cortez: São Paulo, 2008.

# O SISTEMA PENITENCIÁRIO NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS DOS ENCARCERADOS: A FALHA ESTRUTURAL COMO INEFICÁCIA DA GARANTIA DE PRESERVAÇÃO

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430093>

*Data de aceite: 10/10/2024*

**Matheus Oliveira Gonçalves Dias**  
(FIPAR)

**Leandra Salustiana da Silva Oliveira**  
(FIPAR)

**RESUMO:** Este estudo visa abordar as dificuldades enfrentadas pelo sistema penitenciário brasileiro, com ênfase nas falhas estruturais do Estado como órgão responsável pela ressocialização ante a ineficácia de garantia dos direitos humanos dos presos. Para isso, utilizou-se uma abordagem indutivo-dedutiva, fundamentada em pesquisas bibliográficas, a fim de compreender de forma mais abrangente e detalhada a realidade desse sistema de ressocialização. O foco recai sobre como é garantido os direitos humanos dos presos e como as questões raciais emergem no debate em função do crescente número de indivíduos pardos e, especialmente, negros encarcerados ante a superlotação. Inicialmente, investigou-se a concepção legal do Sistema Penitenciário no Brasil, que foi estruturado não apenas para a punição, mas também para a reintegração social dos criminosos como seres humanos integrantes da

sociedade. Em seguida, foram analisadas as dificuldades enfrentadas cotidianamente para alcançar um sistema que atenda aos padrões de idealidade, destacando que a questão racial se tornou um ponto crítico, com um aumento notável na restrição da liberdade de indivíduos considerados negros. Concluiu-se que, além das falhas intrínsecas ao mecanismo penitenciário, que impede o cumprimento efetivo das penas com o propósito de ressocialização, a sociedade ainda demonstra uma resistência em aceitar pessoas com base em critérios raciais, o que culmina na sua marginalização e consequentemente uma superlotação do sistema penitenciário.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cárcere. Direito dos Presos. Proteção. Problema.

# THE CRIMINAL SYSTEM IN BRAZIL AND THE HUMAN RIGHTS OF INCARCERATED: STRUCTURAL FAILURE AS AN INEFFECTIVE GUARANTEE OF PRESERVATION

**ABSTRACT:** This study aims to address the difficulties faced by the Brazilian penitentiary system, with an emphasis on the structural failures of the state as the body responsible for resocialization in the face of the ineffectiveness of the guarantee of prisoners' human rights. To this end, an inductive-deductive approach was used, based on bibliographical research, in order to gain a more comprehensive and detailed understanding of the reality of this resocialization system. The focus is on how the human rights of prisoners are guaranteed and how racial issues emerge in the debate due to the growing number of brown and especially black individuals incarcerated in the face of overcrowding. Initially, we investigated the legal conception of the prison system in Brazil, which was structured not only for punishment, but also for the social reintegration of criminals as human beings who are part of society. Next, the difficulties faced on a daily basis in achieving a system that meets the standards of ideality were analyzed, highlighting that the racial issue has become a critical point, with a notable increase in the restriction of freedom of individuals considered to be black. It was concluded that, in addition to the intrinsic flaws in the penitentiary mechanism, which prevent the effective enforcement of sentences with the purpose of resocialization, society still shows a resistance to accepting people based on racial criteria, which culminates in their marginalization and consequently an overcrowding of the penitentiary system.

**KEYWORDS:** Prison. Prisoners' rights. Protection. Problems.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, o sistema penitenciário brasileiro enfrenta o auge de uma crise que se arrasta há muito tempo. Mesmo com os avanços significativos em relação à proteção dos direitos humanos e garantias mínimas aos detentos, os sistemas prisionais não conseguem implementá-los de maneira eficaz, muito devido à fragilidade estrutural enfrentada.

Com base nos dados mais recentes divulgados pelo SENAPPEN (2023), constata-se que o sistema prisional é marcado por várias deficiências, sendo a superlotação a mais alarmante, onde o número de pessoas encarceradas no país supera, em muito, a quantidade de vagas disponíveis nas penitenciárias.

A crise do sistema penitenciário brasileiro tem raízes profundas em suas falhas estruturais, que comprometem diretamente a garantia dos direitos humanos dos detentos, pois embora as legislações nacionais e internacionais assegurem uma série de direitos aos presos, como dignidade, integridade física e mental, e acesso a condições mínimas de vida, a realidade das prisões brasileiras está longe de atender a esses preceitos. A superlotação, precariedade de infraestrutura, falta de assistência médica e psicológica, além de violência institucional, são apenas alguns dos problemas que configuram um cenário de constante violação de direitos.

Nesse sentido, as falhas estruturais não só impedem a promoção dos direitos humanos, mas também minam o próprio objetivo das penas privativas de liberdade: a ressocialização dos indivíduos, haja vista que ao invés de proporcionar um ambiente de recuperação e reintegração social, o sistema prisional brasileiro acaba por perpetuar a marginalização, aumentando as chances de reincidência criminal. Além disso, a composição da população carcerária revela um recorte social e racial claro, em que a maioria dos presos é composta por negros e pardos, oriundos de classes econômicas desfavorecidas, o que evidencia o caráter excludente e discriminatório do sistema.

Assim, com base em uma pesquisa exploratória bibliográfica, o presente artigo busca analisar então como as deficiências estruturais do sistema penitenciário brasileiro resultam na ineficácia das garantias de direitos humanos dos presos. O estudo irá explorar os principais fatores que contribuem para essa situação, desde a falta de investimentos e políticas públicas adequadas até o impacto do preconceito racial e social dentro das instituições prisionais.

Para tanto, preliminarmente será levantando o conceito e a função social do sistema carcerário no Brasil na teoria, ao compreender esses elementos, espera-se contribuir para o debate sobre as reformas necessárias para transformar o sistema prisional em um espaço de reabilitação e respeito aos direitos fundamentais.

## **O CONCEITO E A REALIDADE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO**

No Brasil, ao se determinar uma pena de prisão em uma sentença penal, é necessário levar em consideração o que o Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940) estabelece para punir o crime de maneira mais adequada. Nesse contexto, há três tipos de regimes de cumprimento de pena previstos no ordenamento jurídico, a depender da gravidade do crime: regime fechado, semiaberto e aberto, sendo que, em todos eles, o condenado está sujeito a progressões e regressões. (BRASIL, 1940).

A prisão, nesse sentido, pode ser vista como uma forma de “privação da liberdade”, onde a liberdade é considerada um bem de valor igual para todos, de modo que a perda dela causa um impacto significativo, pois, segundo Foucault, “[...] melhor que a multa, ela é o castigo” (FOUCAULT, 1987, p. 261). Durante o tempo de reclusão, o indivíduo é tanto afastado da sociedade para protegê-la quanto alertado sobre a gravidade de sua ação, pois “[...] ao retirar tempo do condenado, a prisão parece traduzir concretamente a ideia de que a infração lesou, além da vítima, a sociedade como um todo” (FOUCAULT, 1987, p. 261).

De acordo com a Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), os regimes de cumprimento de pena variam: penitenciárias são destinadas ao regime fechado, colônias agrícolas ou industriais ao regime semiaberto, e casas de albergado para o regime aberto. Apesar das diferenças, o objetivo comum dos regimes é, conforme o artigo 1º da lei, efetivar a sentença penal e proporcionar a reintegração social do condenado (BRASIL, 1984). Esse sistema visa permitir ao Estado exercer controle social sobre aqueles que violam as leis.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), expresso nas Súmulas 718 e 719, é que os regimes de pena foram idealizados para que o condenado não cumpra uma punição mais severa do que a permitida:

Súmula 718: “A opinião do julgador sobre a gravidade em abstrato do crime não constitui motivação idônea para a imposição de regime mais severo do que o permitido segundo a pena aplicada”.

Súmula 719: “A imposição do regime de cumprimento mais severo do que a pena aplicada permitir exige motivação idônea”. (BRASIL, STF).

Portanto, ao criar os diferentes regimes penais, o legislador buscou uma forma mais justa e eficaz de adequar a punição ao crime, aplicando um regime proporcional que visasse a ressocialização do indivíduo e, gradualmente, sua libertação, regenerado de seus atos. Para isso, o processo prisional deve ser acompanhado de garantias dos direitos fundamentais do detento, como o direito à saúde, conforme previsto na Constituição Federal (1988) e na Lei de Execução Penal (LEP).

No entanto, na prática, muitos presos enfrentam condições de extrema precariedade, com seus direitos fundamentais sendo desrespeitados. O ditado popular que os “direitos humanos são para humanos direitos” reflete essa realidade, na qual os presos não apenas perdem a liberdade, mas também a dignidade humana, devido à falta de condições mínimas de vida nos presídios, conforme observa Marcondes (2019).

As problemáticas do sistema prisional, como a superlotação e a falta de higiene, comprometem o objetivo ressocializador da pena, tornando o cárcere um local que distancia ainda mais os detentos da sociedade. Capez (2005) destaca que o princípio da dignidade humana é a base do Direito Penal, sendo este o fundamento maior que norteia outros princípios. Silva (2017) reforça que a Constituição deve proteger esse princípio para garantir que a pena seja cumprida de maneira humanitária.

Ainda assim, na prática, a estrutura do sistema penitenciário falha gravemente, levando à “falência” do sistema de ressocialização, como destaca Silva (2017). A falta de assistência aos presos resulta em um sistema ineficaz, que transforma a prisão em um espaço de embrutecimento e aumentando as chances de reincidência criminosa, pois as péssimas condições de encarceramento, em vez de ressocializar, agravam ainda mais a exclusão social dos detentos, distanciando-os do ideal de recuperação e reintegração.

Neste interim, o sistema prisional brasileiro enfrenta inúmeras dificuldades que comprometem o objetivo de ressocializar os condenados, fazendo com que a pena seja vista mais como uma forma de punição do que como um meio de reabilitação.

## A FALHA ESTRUTURAL VIVENCIADA

A maioria dos sistemas de punição nos ordenamentos jurídicos penais adotam a privação de liberdade como principal sanção, baseada na estrutura do sistema penitenciário (SHECAIRA e JÚNIOR, 2002). No entanto, no Brasil, esse modelo tem se mostrado ineficaz, evidenciando várias deficiências, como superlotação, falta de higiene nas instalações, precariedade no fornecimento de itens básicos aos presos, dificuldades em controlar o uso de drogas, além de frequentes casos de violência e mortes nas prisões, áreas de responsabilidade do Estado (SILVA, 2017). Essas falhas tornaram o sistema penitenciário brasileiro um exemplo claro de má administração pública.

Esse cenário foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no informativo nº 798 (2015), que reconheceu a grave situação do sistema prisional e o classificou como um “estado de coisas inconstitucional”. A corte apontou uma “violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais” dos detentos, causada por ações e omissões do Estado, que deveria atuar como garantidor dos direitos e promotor da ressocialização.

Conforme Mbembe (2018), o Estado pratica uma forma de “necropolítica”, privilegiando os direitos de determinados grupos enquanto ignora os de outros, incluindo os encarcerados, que são privados das condições mínimas de sobrevivência digna. Isso demonstra a pouca importância dada à vida dessas pessoas, que são marginalizadas em relação à sociedade.

Dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais de dezembro de 2023 mostram que a população carcerária no Brasil ultrapassou os 640 mil presos, o que agrava ainda mais a garantia de seus direitos básicos e da integridade física dos detentos, pois a capacidade máxima prevista pelo mesmo sistema seria de 487 mil, evidenciando uma vazão de 153 mil vagas. Machado (2009) aponta que o sistema penitenciário reflete o “esquecimento judicial dos direitos penais”, pois apresenta uma problemática tanto jurídica quanto social, que se agrava no período de reclusão.

Essa situação cria uma ilusão de eficácia na aplicação das penas, agravada por uma “patologia jurídico-social” que leva a sociedade a exigir punições mais rigorosas, acreditando que seriam mais eficientes, o que não se confirma na prática (MACHADO, 2009). Nesse contexto, surge o debate sobre a Teoria do Direito Penal do Inimigo, defendida por Jakobs (1997) e criticada por Zaffaroni (1997).

Jakobs propõe que o “inimigo”, ou seja, o criminoso, ao violar as leis, perde o direito a garantias fundamentais, sendo tratado de maneira diferente dos cidadãos comuns. Por outro lado, Zaffaroni (1997) critica essa visão, afirmando que ela apenas alimenta o desejo de vingança da sociedade, sem resolver o problema do crime. Ele defende que o Direito Penal deve punir o comportamento do indivíduo, sem desrespeitar sua dignidade moral e autonomia.

A falência do sistema prisional brasileiro como órgão ressocializador é clara, uma vez que não oferece condições básicas para a recuperação dos detentos. Mesmo sendo considerada uma das legislações mais avançadas no mundo, a Lei de Execução Penal de 1984 não é aplicada de forma eficaz pelo Estado, que não consegue garantir os direitos humanitários dos presos ou impedir a continuidade do crime dentro das prisões (SILVA, 2017).

As péssimas condições enfrentadas pelos detentos, como superlotação, falta de higiene, alimentação inadequada e surtos de doenças, tornam a experiência carcerária desumana, muito distante do que prevê a Lei. Além disso, o Estado falha em conter crimes dentro das prisões, como tráfico de drogas, agressões e homicídios (MACHADO, 2009).

Greco (2015) argumenta que a função ressocializadora da pena é prejudicada pela forma miserável com que os detentos são tratados, destacando que muitos presos já vieram de contextos de extrema pobreza, sem acesso a direitos básicos como saúde, educação e moradia, o que os impede de se reintegrar à sociedade. Nesse sentido expõe:

O sistema é falho com relação àqueles que, depois de condenados, procuram reintegrar-se à sociedade. Em muitas situações, aquele que praticou a infração penal foi criado em um ambiente promíscuo, ou extremamente miserável, não conseguindo exercer seus direitos básicos de cidadão, uma vez que não teve acesso à moradia, à saúde, à educação, ao lazer, à cultura, à alimentação, enfim, direitos mínimos, inerentes a todo ser humano (GRECO, 2015).

A incapacidade estrutural do Estado de gerir adequadamente o sistema prisional é uma falha contínua que agrava ainda mais a marginalização dos presos. Em vez de promover a ressocialização, a experiência carcerária os empurra para uma situação de exclusão ainda maior, comprometendo qualquer chance de regeneração.

## **Um problema que começa no aspecto do preconceito racial**

No atual sistema penitenciário brasileiro, além das dificuldades previamente mencionadas, observa-se um crescente conflito em relação ao aumento significativo da prisão de indivíduos considerados pardos ou negros.

Nesse sentido, a sociedade mantém uma mentalidade cultural preconceituosa, que não apenas falha em oferecer a assistência necessária, como educação de qualidade, ensino adequado e oportunidades, mas também estigmatiza as pessoas de pele mais escura (colorismo), associando-as a uma maior propensão ao crime. Esse preconceito é histórico; conforme a teoria do criminoso nato de Lombroso (1897), o criminoso era, entre outras características, descrito como alguém com traços físicos típicos de pessoas negras, promovendo a ideia de que essas pessoas nasceriam predispostas à delinquência.



De acordo com Vargas (2020), mesmo após mais de cem anos da abolição da escravidão, a população negra continua majoritariamente submetida a condições de vida precárias, enfrentando exclusão social ao longo de suas vidas, baseada exclusivamente em questões raciais. Vargas também observa que, devido a essa discriminação racial, as pessoas pardas e, principalmente, as negras, frequentemente sofrem com pré-julgamentos e a falta de tratamento adequado em todas as camadas sociais do Brasil.

Embora representem 52% da população brasileira, os negros são vítimas em 75% das mortes ocorridas em operações policiais. Além disso, pretos e pardos somam 64% dos desempregados e 66% dos subutilizados, e um jovem negro tem 2,5 vezes mais chances de ser vítima de homicídio do que um jovem branco. Esses dados alarmantes revelam como o racismo impacta diretamente a vida da população negra, refletindo-se também no sistema carcerário do país (VARGAS, 2020, n.p.).

Dessa maneira, a população negra enfrenta discriminação e dificuldades em todas as esferas de suas vidas, desde o acesso a uma educação digna até nos aspectos mais básicos do dia a dia, sendo frequentemente vista com desconfiança e tratada como propensa a cometer delitos, o que resulta em um aumento significativo de abordagens e prisões baseadas em sua raça.

Um levantamento realizado pelo Jornal Folha de São Paulo (2021) aponta que a disseminação do preconceito racial provoca prisões injustas de indivíduos negros, sendo que 71% dos casos resultam de erros no reconhecimento de criminosos, levando a vítimas a incriminar erroneamente uma pessoa negra e pobre, mesmo sem que esta tenha cometido qualquer crime. Essa falha estrutural do sistema é uma das razões para a alta taxa de condenações e prisões de pessoas negras, nesse sentido, expõe:

A máquina estatal que alçou o Brasil ao posto de país com a terceira maior população carcerária do mundo também arrasta, nas fendas de suas engrenagens, uma massa invisível de inocentes. Pessoas que tiveram suas vidas interrompidas por até duas décadas foram atiradas de volta à sociedade sem pedidos de desculpas após o reconhecimento dos erros e ficaram marcadas pelo preconceito e pelo medo de voltarem ao inferno. São em sua maioria negros e, quase em sua totalidade, pobres. [...] pessoas presas no lugar de outras por erro de identificação e prisões baseadas só nas palavras de policiais e sem investigação. Em relação à porta de entrada do cárcere, o levantamento da Folha revela que, de 100 pessoas presas indevidamente, 42 delas foram vítimas da maneira como as autoridades realizaram os procedimentos de reconhecimento, muitas vezes induzindo vítimas a apontarem o suspeito escolhido. (Folha de São Paulo, 2021, n.p.).

A máquina estatal que posiciona o Brasil como o terceiro país com a maior população carcerária do mundo também carrega, em suas falhas, uma quantidade significativa de inocentes. Muitos tiveram suas vidas interrompidas por até duas décadas, sendo devolvidos à sociedade sem qualquer pedido de desculpas após a constatação de erros, marcados pelo preconceito e pelo medo de retornar a uma realidade insuportável.

A maioria dessas pessoas é negra e predominantemente pobre, sendo presas no lugar de outros devido a erros de identificação e prisões fundamentadas apenas em declarações de policiais, sem uma investigação adequada. O levantamento da Folha revela que, de cada 100 pessoas detidas injustamente, 42 foram vítimas de procedimentos de reconhecimento falhos, muitas vezes induzindo as vítimas a apontarem suspeitos escolhidos pelas autoridades (Folha de São Paulo, 2021, n.p.).

Na contemporaneidade, o sistema prisional brasileiro já abriga mais de 640 mil detentos, dos quais, segundo a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN, 2023), a maioria é composta por pessoas negras e pardas, representando por volta de 63% do total (401 mil presos), com números que aumentam a cada ano. Em contrapartida, o encarceramento de indivíduos brancos tem diminuído ao longo do tempo, totalizando apenas 28% da população carcerária atualmente (179 mil presos), o que representa uma redução de 9% em relação a anos anteriores.

Para elucidar essa problemática, veja-se o levantamento:

Secretaria Nacional de Políticas Penais

Diretoria de Inteligência Penitenciária

15º ciclo SISDEPEN - Período de referência: Julho a Dezembro de 2023

Presos por cor de pele/raça/etnia em 31/12/2023

Branco

Preto

Pardo

Amarelo

Indígena

Não informado

UF	Branco		Preto		Pardo		Amarelo		Indígena		Não informado	
AC	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
AC	338	16	354	389	13	402	4.217	175	4.392	63	0	63
AL	1.411	20	1.431	737	11	748	2.519	115	2.634	0	0	0
AM	389	14	403	314	15	329	4.133	109	4.242	23	0	23
AP	245	9	254	479	12	491	1.641	48	1.689	6	0	6
BA	1.149	34	1.183	3.026	69	3.095	7.494	238	7.732	39	1	40
CE	2.303	82	2.385	2.183	94	2.257	15.362	659	16.021	136	4	140
DF	2.409	79	2.488	2.917	104	3.021	8.381	329	8.710	34	3	37
ES	2.894	110	3.004	4.336	52	4.388	11.089	328	11.417	84	0	84
GO	3.633	194	3.827	3.349	134	3.483	9.138	433	9.571	100	5	105
MA	1.278	53	1.331	2.159	41	2.200	7.114	245	7.359	212	8	220
MG	14.082	652	14.734	15.342	585	15.927	29.832	1.148	30.980	824	37	861
MS	4.283	239	4.522	1.638	84	1.722	8.129	689	8.818	29	3	32
MT	2.141	101	2.242	1.741	97	1.838	6.200	340	6.540	137	2	139
PA	2.937	156	3.093	3.515	76	3.591	8.127	425	8.552	401	0	401
PB	2.271	80	2.351	1.444	84	1.528	7.187	403	7.590	30	0	30
PE	2.850	154	3.004	4.517	223	4.740	16.978	552	17.530	137	2	139
PI	789	65	854	966	39	1.005	3.381	98	3.479	37	0	37
PR	8.966	700	9.666	1.983	176	2.159	6.173	357	6.530	98	2	100
RJ	7.188	354	7.542	8.537	286	8.823	13.946	494	14.440	186	2	188
RN	1.221	68	1.289	848	39	887	4.666	209	4.875	12	0	12
RO	1.050	52	1.102	840	45	885	4.048	168	4.216	48	5	53
RR	301	13	314	456	10	466	2.121	114	2.235	0	0	0
RS	21.071	986	22.057	4.325	190	4.515	6.951	306	7.257	221	19	240
SC	14.161	784	14.945	2.239	84	2.323	6.938	382	7.320	383	13	396
SE	306	24	330	429	21	450	2.048	166	2.214	51	3	54
SP	70.355	3.403	73.758	25.152	935	26.087	90.145	4.246	94.391	2.631	7	2.638
TO	509	17	526	754	18	772	2.167	46	2.213	45	0	45
UFV	167	0	167	51	0	51	255	1	0	1	0	0
Total	170.697	8.459	179.156	94.646	3.537	98.183	290.380	12.822	303.202	5.968	116	6.084

\*Apenas Celas físicas.  
\*SPF = Sistema Penitenciário Federal.

Dados: SISPEDEN/SENAPPEN

Dessa forma, veja-se que esses dados evidenciam que a procura por pessoas negras no sistema carcerário é muito maior e mais recorrente, indicando que, além das falhas estruturais que comprometem os direitos básicos dos presos, os agentes do Estado adotam práticas cada vez mais coercitivas para privar a liberdade de pessoas negras, visto que as veem como alvos mais fáceis de incriminação, um reflexo da problemática cultural ainda presente em todos os segmentos da sociedade moderna.

## COMO GARANTIR OS DIREITOS HUMANOS DOS PRESOS ANTE A INEFICÁCIA DO ÓRGÃO RESSOCIALIZADOR

O sistema penal brasileiro é compreendido como um conjunto de sanções que se fundamentam nas leis, interagindo com outras normas jurídicas em vigor. Isso possibilita que as leis penais em branco e as lacunas no ordenamento jurídico sejam complementadas, visando construir um sistema punitivo que seja justo e eficaz (SILVA, 2017). No que tange à eficácia do sistema punitivo, Beccaria (2007, p. 49) já destacava:

“Os castigos têm como único objetivo impedir que o culpado se torne um futuro perigo para a sociedade e afastar seus compatriotas do caminho do crime. [...] Portanto, é essencial selecionar os meios que causam a impressão mais efetiva e duradoura no espírito público e, igualmente, que sejam menos cruéis para o corpo do infrator. [...] Qualquer excesso de severidade se torna desnecessário e, portanto, tirânico.”

Para que essa eficácia se concretize, como esclarece Silva (2017), é necessário priorizar a segurança e a paz social, além de garantir os direitos fundamentais que são essenciais para a dignidade humana. Isso implica assegurar que os direitos individuais sejam respeitados, promovendo a estabilidade nas relações sociais e combatendo injustiças que uma vida marcada por dificuldades pode gerar. O Estado deve garantir uma formação e um desenvolvimento adequados ao indivíduo, sem discriminação de cor, raça ou etnia.

Portanto, o Estado deve deixar de lado sua inação e agir para assegurar a segurança jurídica e manter a ordem, preservando os direitos fundamentais por meio de condições mínimas de dignidade, o que possibilitará uma adequada avaliação do sujeito e uma aplicação justa da pena, sem qualquer forma de discriminação racial.

É indiscutível que, conforme Greco (2015), a punição deve sempre (ou pelo menos deveria) ser proporcional ao crime cometido, mas deve ser aplicada em condições que permitam ao infrator reabilitar sua vida, transformando-se em uma «nova pessoa» e reintegrando-se à sociedade. Entre essas condições mínimas previstas pela lei, está a garantia constitucional da saúde física e mental de qualquer ser humano, com o intuito de proteger a qualidade de vida do indivíduo. Nesse sentido, a Lei de Execução Penal de 1984 (BRASIL, 1984), em seu artigo 10 e seguintes, que aborda a assistência ao detento, estabelece diretrizes para a manutenção dos direitos constitucionais dos presos, indicando como o Estado deve assegurar toda a assistência necessária:

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será:

I - material;

II - à saúde;

III - jurídica;

IV - educacional;

V - social;

VI - religiosa.

Art. 12. A assistência material ao preso e ao internado consistirá no fornecimento de alimentação, vestuário e instalações higiênicas.

Art. 13. O estabelecimento disporá de instalações e serviços que atendam aos presos nas suas necessidades pessoais, além de locais destinados à venda de produtos e objetos permitidos e não fornecidos pela Administração.

Art. 14. A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico.

§ 1º (Vetado).

§ 2º Quando o estabelecimento penal não estiver aparelhado para prover a assistência médica necessária, esta será prestada em outro local, mediante autorização da direção do estabelecimento.

§ 3º Será assegurado acompanhamento médico à mulher, principalmente no pré-natal e no pós-parto, extensivo ao recém-nascido. (BRASIL, 1984).

Dessa forma, o indivíduo tem direito a uma alimentação digna, cuidados de higiene pessoal, um espaço para dormir e todas as condições necessárias para sua ressocialização, evitando que retorne ao crime.

Assim, existem normas legais que asseguram os direitos humanos mínimos dos detentos, cabendo ao Estado encontrar formas, dentro de suas limitações orçamentárias, de cumprir essas garantias fundamentais. É necessário desenvolver um papel mais ativo para que se alcance a função social da pena, reeducando o infrator e protegendo seus direitos legais, como a saúde e a integridade, por meio de uma abordagem pedagógica e educativa que atenda suas necessidades individuais. Isso permitirá que o detento assimile as normas de comportamento e, assim, alcance a ressocialização, criando oportunidades para que se reintegre à sociedade após a prisão (Silva, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, o Sistema Penitenciário Brasileiro enfrenta uma alta demanda de encarcerados, com a maioria deles sendo de origem parda e, principalmente, negra. Isso ocorre devido a culturas e ensinamentos históricos racistas que levaram a sociedade a estigmatizar a população negra como propensa à delinquência.

Além dos desafios para assegurar uma passagem adequada dos indivíduos durante o cumprimento das penas, o Estado e seus agentes acabam por perpetuar um preconceito racial que afeta a população negra há muito tempo. Isso resulta na predominância dessas pessoas dentro do sistema prisional, em função de abordagens e perseguições errôneas e injustas, baseadas unicamente em suas características físicas. Ademais, o sistema não consegue garantir os direitos mais básicos dos detentos, distanciando-se do objetivo de ressocialização que deveria ser a essência da punição.

Os indivíduos encarcerados no sistema penitenciário têm direitos e garantias legais, e é responsabilidade do Estado, dentro de suas limitações estruturais, encontrar maneiras de assegurá-los. Contudo, também é fundamental que o Estado busque reduzir a necessidade de prisões, aprimorando o tratamento social para que as pessoas sejam educadas sobre caminhos que as afastem da criminalidade. Além disso, é necessário que, mesmo no contexto criminal, os indivíduos não sejam encarcerados apenas com base em pré-julgamentos raciais.

A análise da falha estrutural do sistema penitenciário brasileiro revela a urgência de uma revisão abrangente nas políticas e práticas que regem a administração das instituições prisionais. O atual modelo não apenas perpetua a exclusão e a marginalização de indivíduos, especialmente aqueles de origem racialmente discriminada, mas também compromete a eficácia da punição e a possibilidade de reintegração social dos detentos.

A garantia dos direitos fundamentais dos presos não é apenas uma questão de justiça, mas um imperativo ético e social que deve ser adotado para assegurar a dignidade da pessoa humana. As condições desumanas nas prisões e a falta de acesso a serviços básicos, como saúde, educação e assistência jurídica, não apenas violam direitos constitucionais, mas também alimentam um ciclo de criminalidade e reincidência.

Portanto, é essencial que o Estado implemente reformas significativas que visem à reabilitação e à ressocialização dos detentos. Isso inclui a criação de programas que priorizem a educação e o trabalho dentro das prisões, bem como a promoção de um tratamento digno e humano. A transformação do sistema penitenciário em um espaço de recuperação é fundamental não apenas para o bem-estar dos presos, mas para a segurança e a coesão social como um todo, pois assim, ao investir na defesa dos direitos fundamentais dos presos, estaremos contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e sustentável.

Dessa forma, a pena deve ter uma função social, e o sistema penitenciário deve atuar como um agente de ressocialização, ressaltando que, além de um tratamento digno e humanitário, é essencial que o cidadão receba a atenção adequada para se sentir amparado, haja vista que o objetivo principal do cárcere é proporcionar uma experiência regenerativa que permita o retorno ao convívio social fora das paredes da prisão.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Rafael Damaceno de. A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. **Revista CEJ**, Brasília, v. 11, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/949/1122>. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1984.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo 798**. Sistema carcerário: estado de coisas inconstitucional e violação a direito fundamental. Sessão Plenária de 07 a 11/09/2015. DJ de 10/09/2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo798.htm>. Acesso em: 23 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 718**. A opinião do julgador sobre a gravidade em abstrato do crime não constitui motivação idônea para a imposição de regime mais severo do que o permitido segundo a pena aplicada. Sessão Plenária de 24/09/2003. DJ de 09/10/2003, p.2; DJ de 10/10/2003, p.2; DJ 13/10/2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula718/false>. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 719**. A imposição do regime de cumprimento mais severo do que a pena aplicada permitir exige motivação idônea. Sessão Plenária de 24/09/2003. DJ de 09/10/2003, p.2; DJ de 10/10/2003, p.2; DJ 13/10/2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula719/false>. Acesso em: 12 set. 2024.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2005.

Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

FOLHA de São Paulo. Falhas em reconhecimento alimentam máquina de prisões injustas de negros e pobres no Brasil. *Levantamento inédito da Folha analisa cem casos de inocentes encarcerados; 71% dos reconhecimentos errados incriminaram negros*. **Folha de São Paulo**, 2021. Disponível em: <https://temas.folha.uol.com.br/inocentes/erros-de-reconhecimento/falhas-em-reconhecimento-alimentam-maquina-de-priso-es-injustas-de-negros-e-pobres-no-brasil.shtml>. Acesso em: 05 set. 2024.

FOUCAULT, Michael. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional – Colapso atual e soluções alternativas**. 2ª Edição. Niterói, Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2015.

JAKOBS, Günther. **Estudios de derecho penal**. Traducción para el castellano: Enrique Peñaranda Ramos, Carlos J. Suárez Gonzales y Manoel Cancio Meliá. Madrid: Civitas, 1997.

LOMBROSO, C. L'uomo delinquente in rapporto all'antropologia, alla giurisprudenza ed alla psichiatria. Torino: Bocca Fr., 1897. **O Homem Delinquente**. 2ª Reimpressão. USP. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5571686/mod\\_folder/content/0/LOMBROSO.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5571686/mod_folder/content/0/LOMBROSO.pdf?forcedownload=1). Acesso em: 14 set. 2024.

MACHADO, E. M. **A Pedagogia Social: Reflexões e diálogos necessários**. In: SILVA, R.; SOUZA NETO, J. C. de; MOURA, R. A. (Orgs.) *Pedagogia Social*. São Paulo: Expressão e Arte Editora/FAPESP/UNESCO, 2009.

MARCONDES, José Sérgio. **Sistema Prisional: O que é? Como funciona? Regimes Prisionais. Gestão de segurança privada**, 2019. Disponível em: <https://gestaodesegurancaprivada.com.br/sistema-prisional-o-que-e-como-funciona-regimes-prisionais/>. Acesso em: 15 set. 2024.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

SENAPPEN, Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais, 2º Semestre de 2023**. 15º Ciclo Sisdepen, Governo Federal, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.


SHECAIRA, Sérgio Salomão; JUNIOR, Alceu Correa. **Teoria da Pena: Finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciência criminal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA, Glayce Kelly Gomes Gonçalves. O sistema carcerário brasileiro e sua ineficiência quanto aos fins da pena. **DireitoNet**, 2017. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10272/O-sistema-carcerario-brasileiro-e-sua-ineficiencia-quanto-aos-fins-da-pena>. Acesso em: 17 set. 2024.

VARGAS, Tatiane. Dia da Consciência Negra: Por que os negros são maioria no sistema prisional? **Fiocruz**, 2020. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/50418>. Acesso em: 10 set. 2024.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Enrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. São Paulo: RT, 1997. p. 119-120

# RELAÇÃO ENTRE AS TRANSFERÊNCIAS DE RECEITAS PROVENIENTES DE EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS PARA AS COMUNIDADES E O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÓMICO DAS ÁREAS AFECTADAS” - CASO DE MOÇAMBIQUE

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430094>

*Data de aceite: 11/10/2024*

**Evildo França Francisco Celestino Semo**

Doutorando em Estudos de  
Desenvolvimento no ISAEN- Escola  
Superior de Altos Estudos e Negócios, da  
Universidade Politécnica, Moçambique  
Escola Superior de Altos Estudos e  
Negócios, Universidade Politécnica,  
Moçambique

**RESUMO:** O presente texto é um raciocínio e discussão sobre os benefícios exactos gerados pela concessão de 2,75% da receita do Imposto sobre a Produção Mineira e Petrolífera para as comunidades e as suas consequências no desenvolvimento sócio-económico local. O artigo obedeceu a um estudo qualitativo, complementado por uma revisão bibliográfica, o que permitiu analisar os aspectos particulares do sistema de transferências das receitas do Estado, a participação dos cidadãos no processo de selecção de projectos a escolher para implementação e os impactos destas transferências no desenvolvimento das áreas abrangidas. Para a realização de tal processo recorre-se aos conceitos estruturantes sobre as transferências de receitas fiscais para os

governos subnacionais e noções sobre o desenvolvimento sócio-económico sob o ponto de vista filosófico e teórico. São limitações: a impossibilidade de recolher todas informações relevantes para o aprofundamento do objecto de estudo, tal como o facto de o artigo ter por objectivo dar uma iniciação a uma abordagem teórico-filosófico para a resolução dos problemas concretos sobre os modelos de transferência de receitas para as comunidades e os impactos no desenvolvimento que se almeja. Por outro lado, constitui limitação a ausência de relatórios detalhados sobre a execução dos fundos relativos aos 2,75% da receita do Imposto sobre a Produção Mineira e Petrolífera para as comunidades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Recursos Naturais, Transferência de receitas, Participação Cidadã, Desenvolvimento Sócio-económico.



# RELATIONSHIP BETWEEN TRANSFERS OF REVENUE FROM THE EXPLOITATION OF NATURAL RESOURCES TO COMMUNITIES AND THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF AFFECTED AREAS” - CASE OF MOZAMBIQUE

**ABSTRACT:** This paper is a discussion on the exact benefits generated by the granting of the 2.75% of the revenue from the tax on mineral and oil production for the communities and the consequences in the socioeconomic local development. It follows a qualitative study, complemented by a bibliographic review, which analyses the particular aspects of the revenue transfer system, the participation of citizens in the selection process of projects to be followed and the impact of these transfers in the development of affected areas. To carry out such process, the structuring concepts on revenue transfers use tax inspectors to subnational governments and notions about the developments socioeconomic from a philosophical and theoretical point of view. They are limitations: the impossibility to collect relevant information about the object of study, as the article aims only to introduce a theoretical-philosophical approach to solve specific problems regarding to the revenue transfer models to communities and the impacts on the aimed development. On the other hand, the lack of reports with details on the execution of funds relating to the 2.75% of the revenue from the tax on mining and oil production to the communities is another limitation.

**KEYWORDS:** Natural Resources, Revenue Transfers, Citizen Participation, Socioeconomic Development.

## INTRODUÇÃO

A governação da indústria extractiva em África ganhou um importante espaço no debate sobre a gestão de recursos naturais e sobre questões de transformação estrutural da economia e do desenvolvimento dos países ricos em recursos naturais. As expectativas de progresso rápido das economias e de geração de bem-estar social têm uma ampla cobertura em estudos de economia política de recursos naturais (Frynas e Buur, 2020).

O significado e as implicações da extracção de recursos naturais no desenvolvimento dos países produtores e das comunidades hospedeiras das operações extractivas têm levantado questões importantes de soberania em relação à posse dos recursos e de legitimidade no acesso aos benefícios de extracção dos recursos (Augustina et al, 2012).

Uma questão recorrente sobre a exploração de recursos naturais coloca-se em torno dos ganhos que eles geram para o país e para as comunidades afectadas pelas operações extractivas. Reside neste contexto o debate sobre os modelos de gestão das receitas provenientes da extracção dos recursos naturais. Se por um lado as empresas extractivas têm interesse em manter e garantir a sustentabilidade das suas operações e gerar lucros dos seus investimentos, por outro os governos querem encaixar receitas para os cofres do Estado (Salimo, 2018).

Numa outra dimensão estão as comunidades que ficam expostas a fortes e negativas externalidades associadas aos efeitos cumulativos das actividades de exploração e produção de recursos naturais, em geral caracterizadas pela degradação ambiental, perda de ecossistemas, empobrecimento das condições sócio-económicas e conflitos (Bauer et. Al, 2016a).

Em 2013 o Governo de Moçambique adoptou um modelo para a transferência de receitas proveniente das indústrias extractivas para as comunidades que hospedam os empreendimentos extractivos.

Neste ensaio, procuramos analisar, em forma de debate, os modelos de transferência de receitas e os benefícios exactos gerados pela concessão dos 2,75% da receita do Imposto sobre a Produção Mineira e Petrolífera para as comunidades e as suas consequências no desenvolvimento local.

## **Metodologia**

O ensaio obedeceu a um estudo qualitativo associado a uma análise bibliográfica. Foram efectuadas consultas a diversos documentos do governo e de instituições independentes com intervenção no debate sobre a transparência na indústria extractiva, casos do Centro de Integridade Pública (CIP), os relatórios de parecer sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE) produzidos pelo Tribunal Administrativo (TA), reflexões sobre esta matéria apresentadas pelo Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO) e pelo Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), relatórios independentes da Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique (ITIEM) e outras abordagens sobre as transferências de porção de receitas para as comunidades.

## **Âmbito e Limitações do Trabalho**

O tema encontra azo no período entre 2010 e 2020, em que Moçambique testemunhou um dos mais marcantes momentos de transição para a categoria de países ricos em recursos naturais. As descobertas de volumes muito altos de gás natural na Bacia do Rovuma, na província de Cabo Delgado, com cerca de 180 triliões de metros cúbicos (Tcf), representaram um importante vector dessa transição (Salimo et. al, 2020).

O estudo não foi abrangente no referente à pesquisa no território nacional, baseando-se na revisão documental e bibliográfica, não tendo sido por isso mais profundo.

## A PARTILHA DE RECEITAS DE RECURSOS NATURAIS: RACIONALIDADE ECONÓMICA E INSTITUCIONAL

Na perspectiva de Bauer et. al. (2016<sup>a</sup>); Bauer et. al. (2016b); Brosio e Singh (2014); Agustina et. al. (2012), podemos perceber que a partilha de receitas geradas pela indústria extractiva é uma prática comum na gestão dos proventos de recursos naturais em vários países.

O sistema ou o regime de partilha de receitas (SPR) de recursos naturais consiste num arranjo que os governos adoptam para determinar a porção das receitas dos impostos e taxas a serem partilhadas, seja com as autoridades dos níveis subnacionais ou mesmo com os governos centrais (Bauer et. al, 2016b; Brosio e Singh, 2014).

O pressuposto da partilha de receitas é fundamentalmente uma questão de economia política, ou seja, da distribuição equitativa de renda. De acordo com Agustina et. al (2012), o arranjo de partilha de receitas do sector extractivo coloca em evidência aspectos relevantes sobre os riscos de conflito decorrente de desigualdades sociais bem como da problemática da representação heterogénea da sociedade em contextos de exploração e produção de recursos naturais valiosos.

O posicionamento de Augustine et. al (2012) de alguma forma ajuda-nos a compreender o fenómeno de constantes conflitos de que Moçambique vem enfrentando desde a sua independência em 25 de Junho de 1975, mas com maior enfoque na última década, podendo se destacar os conflitos promovidos pela Junta Militar da Renamo nas províncias centrais de Manica e Sofala e pelos ataques de terroristas na província de Cabo Delgado, na região norte.

O estudo do CIP (2020) aponta que:

Os recursos naturais como petróleo, gás natural, ouro, rubis, carvão mineral e outros representam importantes fontes de geração de riqueza na economia dos países. Apesar de na maioria dos países em desenvolvimento estes recursos não terem sido estruturalmente determinantes para o desenvolvimento. (...) Os resultados díspares em diferentes contextos de países são consequência não da existência dos recursos em si, mas das opções políticas e dos dinanismos de governação de recursos naturais e de partilha das riquezas, uma perspectiva que pontifica a desconstrução da teoria sobre a "maldição de recursos" (Frynas e Buur, 2020; Hickey e Izama, 2017; Macuane et. al, 2017 e outros).

Isto para significar que a questão dos resultados da exploração de recursos naturais em Moçambique pouco se faz sentir na componente de desenvolvimento justamente por causa das suas políticas redistributivas falhadas, criando, desta forma, um aval para fortificar a teoria de maldição de recursos naturais que, de um modo geral, se manifesta nestes constantes e sucessivos conflitos internos que Moçambique vem experimentando, pois enquanto há imensa riqueza a ser gerada para um grupo da sociedade a maioria da população vive as externalidades dessas explorações, o que associado à falta de oportunidades locais leva muitos cidadãos a envolver-se em conflitos violentos.

As transferências de receitas provenientes de exploração de recursos naturais para as comunidades e o desenvolvimento sócio-económico das áreas afectadas em Moçambique ainda carecem da legitimidade conferida pela população, na medida em que o desenho dessas políticas públicas não permitiu e não tem permitido a participação dos cidadãos e comunidades, permitindo por isso a manipulações ao processo participativo.

Assim, esse processo é um direito sem uma base institucional justamente porque obedece ao modelo não-participativo da comunidade (terapia e participação) e níveis de dimensões de participação devidamente descritos por Arnstein (1969).

Portanto, o processo de racionalização económica das transferências dos recursos deve ser muito mais amplo, desde a adjudicação dos locais para as prospecções mineiras, o reassentamento populacional, a definição das percentagens das receitas por redistribuir, o desenho de políticas públicas a serem executadas, entre outros aspectos que devem envolver as comunidades em causa.

A racionalização económica das transferências de receitas vai permitir uma maior transparência na gestão de fundos públicos na medida em que poderá permitir a adopção de instrumentos técnicos de controlo, gestão e avaliação da gestão de receitas públicas. Ademais, a racionalidade económica deve permitir a eficiência, eficácia, redução de custos, racionamento dos direitos da população e transparência pública.

Todavia, o maior problema da racionalidade económica é o de saber se a escassez de recursos pode ser um argumento válido na definição de direitos, que continua a ser um problema de política, que é um dos maiores desafios na gestão de recursos públicos e constitui um dos desafios na justiça distributiva e da liberdade, citando Lopes, 2006 citado por Dos Santos (2008).

## **QUADRO INSTITUCIONAL E O MODELO DE PARTILHA DE RECEITAS**

Em 2013 o governo materializou o que já vinha previsto nas Leis N.º 11/2007 e 12/2007, ambas de 27 de Junho, sobre a transferência de uma parte das receitas da extracção mineira e petrolífera para o desenvolvimento das comunidades das áreas hospedeiras dos projectos. Estas leis não estabeleceram qualquer percentagem do total a ser transferido.

Ainda nesse ano o governo introduziu na Lei do Orçamento do Estado (LOE), Lei 01/2013, de 7 de Janeiro a percentagem de 2,75% como a porção da receita de extracção mineira e petrolífera a ser alocada para programas de desenvolvimento comunitário dos locais de implantação dos empreendimentos.

Na sequência da aprovação da Lei 1/2013 foi subseqüentemente aprovada, por decisão conjunta dos extintos ministérios da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e o das Finanças (MF), a Circular 01/MPD-MF/2013, que veio, essencialmente, estabelecer três posições, sendo que, a primeira define os critérios para a alocação dos recursos, a segunda a natureza de projectos elegíveis e por último o quadro institucional de governação e tomada de decisão sobre os projectos prioritários e a alocação das receitas transferidas para as comunidades.

A Circular 1/MPD-MF/2013 fixou as iniciativas elegíveis no âmbito dos projectos de desenvolvimento associados a aplicação das receitas (dos 2,75%), que inclui a construção de infra-estruturas sociais tais como:

- *Salas de aulas e equipamento pedagógico;*
- *Postos e Centros de Saúde e seu apetrechamento;*
- *Regadios comunitários ou represas;*
- *Mercados;*
- *Estradas e pontes;*
- *Sistemas de abastecimento de água e saneamento; e*
- *Actividades relacionadas com a silvicultura.*

Durante o exercício económico de 2014 houve a revisão das Leis 20/2014 e 21/2014 ambas de 18 de Agosto, sobre a Lei de Minas e da Lei de Petróleos, respectivamente. Estes instrumentos jurídicos prevêem que uma porção de receitas na exploração de recursos naturais seja transferida para financiar projectos de desenvolvimento das comunidades afectadas pelas operações.

Do que se conhece em relação ao modelo de transferências de receitas do sector extractivo em Moçambique está apenas circunscrito às transferências de 2,75% do imposto de produção que o Governo Central através do MEF aloca aos distritos de produção. As receitas partilhadas com estes distritos são particularmente destinadas a projectos implementados nas comunidades locais directamente afectadas pelas operações de mineração e petrolíferas.

A falta de um quadro compreensivo e mais equilibrado do sistema de partilha de receitas das actividades mineira e petrolífera podem estar associadas ao nível prematuro em que o país se encontra em matéria de desenvolvimento da indústria extractiva e de gestão de receitas dela provenientes, por um lado, e por outro pode ser a consequência da fraca capacidade do país na geração de renda para a economia.

Abaixo, apresenta-se a tabela nº 01 com os montantes transferidos para as diversas comunidades nos últimos anos.

Região	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Cabo Delgado</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>12,5</b>	<b>22,9</b>	<b>20,8</b>	<b>10,5</b>	<b>12,3</b>	<b>23,6</b>
Montepuez	6,1	6,1	12,5	22,9	20,8	10,5	11,8	22,6
Balama	0	0	0	0	0		0,2	0,6
Mecufi								0,1
Pemba								0,2
Ancuabe	0	0	0	0	0	0	0,2	0,2
<b>Nampula</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>4,1</b>	<b>4,8</b>	<b>4,9</b>	<b>5,1</b>	<b>7,5</b>	<b>8,2</b>
Larde	0	0	0	4,8	4,9	4,8	6,7	6,6
Moma	2,2	2,2	4,1	0	0	0	0	0,1
Angoche	0	0	0	0	0	0,3	0,7	1,3
Nacala	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Meconta	0	0	0	0	0	0	0	0,1
<b>Zambézia</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,8</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>0,7</b>	<b>3,2</b>	<b>6,2</b>
Chinde	0	0	0,8	1,4	1,4	0,5	3,2	3,8
Pebane	0	0	0	0	0	0,2	0	2
Gurue	0	0	0	0	0	0	0	0,3
Morrumbala	0	0	0	0	0	0	0	0,1
<b>Tete</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>	<b>7,3</b>	<b>47,7</b>	<b>54</b>	<b>36,7</b>	<b>8,1</b>	<b>23,8</b>
Cateme	1,9	1,9	2,3	13,7	14,6	9,9	0,6	1,9
25 de Setembro	1,9	1,9	2,3	13,7	14,6	9,9	0,6	1,9
Chipanga II	1,9	1,9	2,3	13,7	14,6	9,9	0,6	1,9
Benga	0,6	0,6	0,4	3,1	7,1	6,9	4,9	15,3
Marara	0	0	0	3,5	3,2	0	0	2,8
Tsangono	0	0	0	0	0	0	0,8	0
Chipembere	0	0	0	0	0	0	0,6	0
<b>Manica</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>
Penhalonga	0	0	0,4	0,6	0,6	0	0	0
Manica	0	0	0,4	0,6	0,6	0	0,5	0,5
Machipanda	0	0	0	0	0	1,2	0,3	0,7
<b>Inhambane</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>4,8</b>	<b>5,3</b>	<b>5,3</b>	<b>16,7</b>	<b>12,5</b>	<b>13,3</b>
Pande	4	4	2,4	2,7	2,7	8,4	6,2	7,3
Govuro	0	0	0	2,7	2,7	8,4	6,2	0
Inhassoro	4	4	2,4	0	0	8,4	6,2	6
<b>Maputo</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>2,4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>
Boane	0	0	0	0	0	0,2	0	0,1
Namaacha	0	0	0	0	0	0,4	0,3	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>22,8</b>	<b>22,8</b>	<b>30,2</b>	<b>83,4</b>	<b>87,7</b>		<b>44,7</b>	<b>77,1</b>

Tabela 01: Tendência de Transferência dos 2,75% para as comunidades [2016 a 2023]

Fonte: LOE e CGE Valores em Milhões de Meticals

Observar-se a partir da tabela 01 de que, entre 2016 a 2018, por exemplo, as comunidades de Larde, em Nampula, Marara, em Tete, e Govuro, em Inhambane, não receberam qualquer transferência, no entanto durante este período o governo central encaixou receitas sobre a exploração dos recursos naturais. Tanto a Lei do Orçamento do Estado (LOE), bem como a Conta Geral do Estado (CGE) não apresentam qualquer explicação sobre a ausência de uma dotação para algumas comunidades beneficiárias dos 2,75% da porção da receita de extracção mineira e petrolífera.

Importa referir que, na sequência do anúncio do Pacote de medidas de Aceleração Económica (PAE) em Agosto de 2022, o governo estabeleceu na medida 8, “Alocar 10% das receitas fiscais de recursos naturais ao desenvolvimento das províncias onde a extracção ocorre”. Neste sentido, a partir do Orçamento do Estado de 2023, aloca-se 10% do imposto sobre a produção mineira e petrolífera efectivamente recolhido aos cofres do Estado no ano N-2, visando assegurar que estes recursos tenham impacto directo no melhoramento da vida da população das áreas exploradas. Os recursos alocados deverão ser usados exclusivamente para o financiamento de projectos de infra-estruturas e programas de desenvolvimento que tenham efeito multiplicador na economia local.

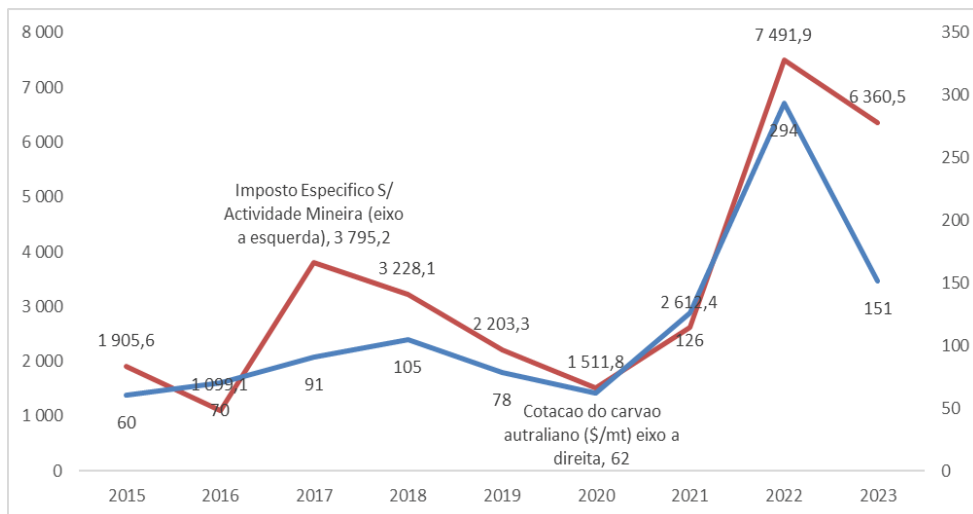
De acordo com a PESOE 2023 a percentagem de 10% reparte-se em 7,25% do Imposto de Produção Mineira e Petrolífera e destina-se ao financiamento de projectos estruturantes de nível provincial e 2,75% da tributação sobre a produção mineira e petrolífera, que será alocado aos programas destinados ao desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos empreendimentos, nos termos do artigo 20 da Lei n.º 20/2014, Lei de Minas, e do artigo 48 da Lei n.º 21/2014, Lei de Petróleos, ambas de 18 de Agosto.

De referir que, para dar conformidade ao plasmado no PAE 8, os artigos 20 da Lei n.º 20/2014, de 14 de Agosto (Lei de Minas) e do artigo 48 da Lei n.º 21/2014 (Lei de Petróleos), ambas de 14 de Agosto, foram alteradas pelas Leis n.º 15/2022 e 16/2022, respectivamente, ambas de 19 de Dezembro.

Todavia, tanto a Lei do Orçamento do Estado (LOE), bem como a Conta Geral do Estado (CGE) não apresentam informação sobre os projectos desenvolvidos nas comunidades com base nos recursos provenientes das receitas resultantes da produção mineira e petrolífera.

Outrossim, a evolução dos recursos transferidos as comunidades, mostra uma certa correlação com a dinâmica observada nos projectos. O exemplo é o caso da evolução do preço do carvão no mercado internacional e o seu efeito na facturação dos projectos, que por consequência tem impacto no volume de receitas que o Estado arrecada e na sua capacidade de transferência para as comunidades.

Conforme pode se visualizar no gráfico abaixo, a evolução da cotação da *commoditie* (carvão) no mercado internacional, tendo como referência o carvão australiano, influenciou na capacidade de arrecadação por parte do Estado, não obstante factores internos como logística que afectaram igualmente a actividade de exploração do carvão ao longo deste período.



**Gráfico 01:** Evolução da cotação do carvão no mercado internacional (USD/Mt) vs imposto específico sobre actividade mineira (milhões de Mt)

Fonte: World Bank, Commodity Markets; CGE

Esta evolução repercutiu-se nas oscilações observadas de ano para ano nos montantes alocados para as localidades onde ocorre a exploração do carvão mineral, como é o caso de Benga na província de Tete.

## **DISCUSSÃO: A COTA DE 2.75% OU 10% E SUAS IMPLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES BENEFICIÁRIAS**

As comunidades das localidades beneficiárias dos projectos de desenvolvimento financiados com os fundos da partilha de receitas da extracção mineira e petrolífera têm testemunhado a construção de algumas infra-estruturas que poderiam contribuir para a melhoria das condições de vida localmente. Mas há uma distância grande entre o que se constrói, a sua qualidade e o potencial para gerar transformações que possam afectar de modo positivo na vida das pessoas.

Segundo o CIP (2000), a população de diferentes comunidades abrangidas pelas transferências de receitas, reclamam a invisibilidade dos investimentos até aqui desenvolvidos. Faltam evidências de qualquer correlação entre os montantes transferidos para as comunidades beneficiárias e o desenvolvimento local, assim como redução da pobreza.

As comunidades beneficiárias dos 2,75% nos distritos de Montepuez e Moatize, por exemplo, continuam a viver em condições de pobreza extrema, apesar de receberem as transferências de receitas ao longo de anos.



A questão central do desencontro entre os investimentos efectuados e o desenvolvimento local está na abordagem que tem sido seguida pelos governos distritais e em alguns casos com o apoio tácito de membros de Conselhos Consultivos Locais e de grupos da sociedade civil, que têm o privilégio de participar nos espaços decisórios para definição das escolhas de projectos e licitação de serviços.

Uma questão importante está relacionada com a ideia sobre o envolvimento, inclusão ou participação das comunidades locais na definição das prioridades de desenvolvimento e sobre a alocação dos recursos provenientes das transferências para as comunidades. É de salientar que se reconheça que esta perspectiva minimiza o poder e a responsabilidade que as comunidades têm sobre os 2,75% das receitas das transferências para as comunidades, tendo em conta o princípio de pertença das receitas às comunidades.

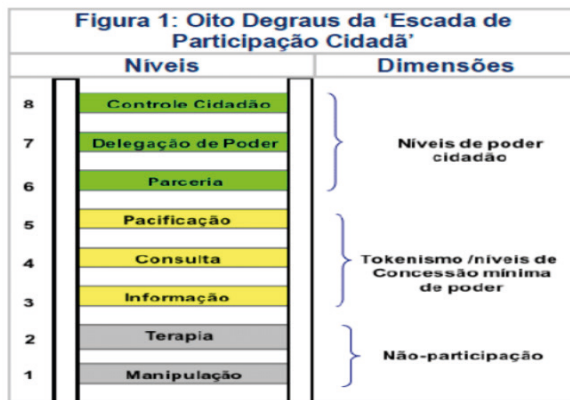
Um aspecto importante a tomar em consideração no processo de participação reside no facto de a sociedade moçambicana encontrar-se numa encruzilhada institucional susceptível por caminhos divergentes em termos de implicações no debate sobre a inclusão e exclusão social, assim subsidia Francisco (2017).

A participação dos cidadãos pressupõe dois pontos essenciais: i) a participação efectiva e ii) a participação fictícia, que importa, neste caso, abordar rapidamente sobre as tipologias trazidas por Sherry Arnstei (1969), citado por Francisco (2017) que apresenta oito degraus dos quais cada um corresponde à amplitude do poder do cidadão em decidir sobre as acções, programas ou projectos a serem levados a cabo.

De ponto de vista etimológico, participação, com origem no latim, tem um significado duplo, podendo significar tomar ou ter parte em..., associar-se a... ou fazer saber, dar parte de..., anunciando o envolvimento e o aspecto de comunicação e informação. Contudo, este não é o ponto focal deste ensaio, todavia importa ressaltar que na perspectiva de Arnstei (1969), citado por Francisco (2017), a participação:

“é uma estratégia pela qual os que nada têm se integram ao processo de decisão sobre quais as informações a serem divulgadas, quais os objectivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como a terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os que nada têm podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam partilhar dos benefícios da sociedade envolvente”. Arnstei (1969), citado por Francisco (2017).

Entretanto, o que se tem sido assistido em Moçambique em relação às transferências de receitas provenientes da exploração de recursos naturais para as comunidades e o desenvolvimento sócio-económico das áreas afectadas é que a sua participação é algo fictícia, no sentido de que está a cingir-se apenas na à mera partilha de informação. Observando os degraus da escada de participação trazidos por Arnstein (1969), em que podemos situar o nível de participação das comunidades moçambicanas nos primeiros dois degraus (vide a figura nº 01, abaixo), que correspondem aos níveis de manipulação e terapia e em termos de dimensão de participação se depreende a não-participação e, como tal, os projectos acabam não espelhando as reais necessidades destas, mas outros interesses.



**Fonte:** Arnstein (1969) citado por Francisco (2017).

Portanto, na operacionalização das actividades de mineração observa-se que as comunidades tiveram de ser reassentadas compulsivamente em outros locais, muitas vezes distante das áreas concedidas para a exploração mineira, na tentativa de evitar os impactos ambientais directos da sua exploração.

Segundo Mosca e Selemene (2011), o processo de reassentamento é liderado pelos órgãos do governo local, que escolhem, dentre várias alternativas de locais identificados pela empresa responsável pela exploração mineral, a mais adequada. Os mesmos autores referem que o processo de reassentamento é apresentado como um caminho inevitável, demonstrando que as comunidades em pouco ou nada participam para a escolha do novo espaço de residência, alinhado com o nosso posicionamento acima descrito de que a participação das comunidades é fictícia.

Observa-se, assim, em todo o território, que o processo compulsivo de reassentamento das comunidades abrangidas pelos projectos tendem a seguir a mesma filosofia da de outras áreas concedidas para a exploração mineira, no qual a comunidade não participa de forma efectiva.

O processo compulsivo de reassentamento, segundo Mosca e Selemene (2010), é contestado pelas comunidades devido aos seguintes motivos:

- *As habitações construídas (maioritariamente de material convencional) não apresentam qualidade, estando, em alguns casos, piores que as suas anteriores habitações que eram construídas de material local e considerado precário;*
- *As terras destinadas para o cultivo agrícola apresentam qualidade inferior as que possuíam antes;*
- *A distância para os centros urbanos agora é considerável distante, tanto para as cidades como para as vilas aparentemente mais próximas, causando grandes transtornos porque as pessoas precisam se deslocar para os centros urbanos para compra de produtos alimentares e outros bens e isso se torna caro devido aos custos de transporte.*
- *As áreas de pastagem do gado são más e distantes das áreas de residência.*

Pelo acima exposto, fica claro que embora a ideia sobre o envolvimento, inclusão ou participação das comunidades locais na definição das prioridades de desenvolvimento e sobre a alocação dos recursos provenientes das transferências para as comunidades, por mais que seja na perspectiva de 2,75% das receitas das transferências para as comunidades, a participação destas neste processo de definição de políticas públicas é totalmente polarizada, e como tal não reflecte à necessidade real das comunidades. Considerando a escala de participação que apresenta e as dimensões de poder, a comunidade não tem qualquer poder perante esse valor e como resultado instala-se o descontentamento no seio das comunidades, chegando-se a gerar conflitos violentos.

Partindo do pressuposto de que a participação se resume à constatação de que a participação dos cidadãos constitui uma forma de poder, ou seja, a participação é a redistribuição de poder, que permite aos cidadãos que nada têm a serem activamente incluídos no futuro da comunidade, a participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns, mantendo o conseqüente *status quo*.

Assim, para garantir uma participação dos cidadãos ao invés de manipulação e terapia, um conjunto de esforços são necessários face aos vários obstáculos existentes, dentre eles o poder dos interesses privados instalados no sector público e o poder designado por o óbvio que ignoramos (Pétry, 2012, citado por Francisco, 2017); isto é, as forças que não conseguimos compreender e que nos tornam incapazes de alcançar sucesso e tomar decisões apropriadas sobre questões profissionais e pessoais e ainda, parafraseando Francisco (2017), o poder das convicções. E porque é difícil mudar para boas práticas mesmo sabendo que continuamos a cometer os mesmos erros, isso se reflecte por exemplo na falta de alternância de poder a vários níveis de governação em alguns países.

Apesar de em termos globais a tendência na alocação dos 2,75% das receitas das transferências para as comunidades beneficiárias ter resultado na aplicação destes fundos, em algumas comunidades ainda não é visível o seu efeito. O relatório da organização da sociedade civil KUWUKA JDA (2021) apresentou dentre várias constatações alguns exemplos que podem estar a contribuir para que os impactos não sejam visíveis:

"No ano de 2017, a comunidade de Cateme, em Moatize, planificou a construção de uma represa para retenção de água para irrigação de machambas, sendo que a mesma foi executada mas a qualidade da obra foi descrita pela comunidade como baixa, pelo que, na época chuvosa seguinte, a infra-estrutura ficou danificada, justificado pelo governo distrital com a afirmação que o local não era ideal para aquele tipo de construção."

"Na província de Tete as mulheres elegem a construção de maternidades e represas para irrigação e por outro lado os jovens projectos de infra-estruturas desportivas e de lazer; porém, as lideranças comunitárias e o governo distrital colocam estas prioridades em último plano."

"A sociedade civil em Nampula acusa os governos distritais de na maioria das vezes efectuarem desvios de aplicação da porção dos 2,75% destinados às comunidades."

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em geral, as comunidades beneficiárias das transferências de receitas sobre a extracção dos recursos naturais continuam a enfrentar externalidades negativas da indústria extractiva, não sendo visível a existência de uma correlação entre os montantes transferidos para as comunidades localizadas no perímetro dos grandes projectos e o desenvolvimento local, pelo que não se tem verificado o aumento de infra-estruturas sociais, com impacto na redução de desemprego, aumento de disponibilidade de alimentos, redução da pobreza e do analfabetismo, o aumento de partos institucionais, redução de mortalidade infantil e outros indicadores associados ao bem-estar das comunidades.

Os modelos de partilha de receitas do sector extractivo são influenciados pelas dinâmicas e pelos níveis de sensibilidade dos governos sobre as questões-chave de desenvolvimento, sendo que o ideal é que estes modelos sejam definidos com base em informação e conhecimento sólidos sobre a natureza dos recursos e a sua capacidade de produção, correlacionando estes aspectos às necessidades colectivas das comunidades, ao exemplo do acesso a água, a infra-estruturas sociais e económicas, entre outros.

Não há clareza sobre os pressupostos e determinantes para a redistribuição destes recursos e transmite-se a percepção de serem efectuados de um modo mecânico, não se respeitando a taxa indicada na lei. Ainda assim, existe um amplo consenso nos países detentores de recursos naturais sobre a necessidade de adopção de mecanismos de transferência mais transparentes para a partilha das receitas provenientes da sua exploração.

Pode-se concluir que o processo de partilha de receitas não tem sido transparente, isto é tanto a nível da determinação do volume de receitas a partilhar bem como da gestão dos fundos nos distritos ou áreas beneficiárias, bem como na partilha de informações sobre os impostos pagos pelas empresas de exploração de recursos naturais, o que contribui para que não seja possível efectuar-se o rastreio por parte da sociedade dos valores reais descontados às operadoras e sua monitoria.

Subsidiando-se no estudo do CIP (2000), o actual modelo de transferências de receitas para as comunidades tem potencial para gerar desigualdades muito profundas e críticas para a estabilidade social e política devido à concentração de recursos em comunidades exclusivas no distrito, colocando as demais comunidades adjacentes do mesmo distrito sem quaisquer benefícios da exploração de recursos, sendo, por isso, importante repensar a adopção de mecanismos adicionais de transferência horizontal, exclusivos dos distritos de produção, inspirados na distribuição por indicadores.

O facto de as transferências de receitas para as comunidades não serem efectuadas de acordo com a regularidade com que os encaixes provenientes dos impostos são efectuadas no tesouro público, pode contribuir para que os impactos destas transferências não sejam visíveis, sendo, por isso, de propor a criação de uma unidade de gestão das receitas de transferência para as comunidades, com a capacidade para prever os recursos, assegurar o desembolso dos fundos e monitorar a sua implementação de acordo com o calendário de planificação do governo.

Não se encontra tanto na CGE ou em outros relatórios financeiros tornados públicos a fundamentação sobre a utilização de recursos sobre as transferências fiscais. Este é o maior desafio da racionalidade econômica para se perceber até que ponto este modelo traz melhorias no sistema de gestão das receitas públicas e se a escassez de recursos pode funcionar como um discurso legítimo no processo dos desafios da justiça distributiva e do desenvolvimento como liberdade.

## REFERÊNCIAS

Agustina, C. D.; Ahmad, E.; Nugroho, D.; and Siagian, H. (2012). *Political economy of natural resource revenue sharing in Indonesia*. London: LSE, Asia Research Centre, Working Paper 55.

Bauer, A.; Gankhuyag, U.; Halling, S.; Manley, D. and Venugopal, V. (2016b). *Natural resource revenue sharing*. Natural Resource Governance Institute. September 2016.

Bauer, A.; Iwerks, R.; Mellegrini, M.; and Venugopal, V. (2016a). *Subnational governance of extractives: Fostering national prosperity by addressing local challenges*. Natural Resource Governance Institute, Policy Paper, August 2016.

Brosio, G. & Singh (2014). *Revenue sharing of natural resource in Africa: Reflections from a review of international practices*. The World Bank, April 2014. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/wbk/wboper/20062.html>, acessado a 10/06/2021.

Buur, L.; Pedersen, R. H.; Malin, J. N.; Macuane, J. J. and Jacob, T. (2020). *The politics of natural resource investments and rights in Africa: A theoretical approach*. Elsevier. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X20301842>, acesso a 10/06/2021.

Castel-Branco, Carlos N. (2010). *Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique*. Maputo: Cadernos IESE, no. 1.

CIP (2000). *Modelo Actual de Transferência para as Comunidades Pode Gerar Desigualdades Económicas e Sociais*. Maputo.


De Matos, E.A.C., Medeiros, R.M.V. (2012). *Exploração Mineira em Moatize, no Centro de Moçambique: que futuro para as comunidades locais*. XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Universidade Federal de Liberlandia.

Dos Santos, R.C.B. (2008). *O Discurso da “Racionalidade Econômica” e a Racionalidade na Reforma da Previdência Social*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia. Universidade de São Paulo. São Paulo.

FIAN. (2010). *Desenvolvimento, para quem? Impacto dos projetos de desenvolvimento sobre os direitos sociais da população rural moçambicana*. Heidelberg: FIAN International,

Francisco, A.A.S. (2017). *Participação Cidadã e Inclusão Social em Moçambique: Quem? Para quê? Como? Quando?*. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/317141427\\_Participacao\\_Cidada\\_e\\_Inclusao\\_Social\\_em\\_Mocambique\\_Quem\\_Para\\_que\\_Como\\_Quando?enrichId=rgreq9b6c1e-3e2acb0e4a556ff66eef2c129XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdIOzMxNzE0MTQyNztBUzo0OTc5N-jQ4NDg0OQzNTJAMTQ5NTczNTQ3OTUzNA%3D%3D&el=1\\_x\\_3&\\_esc=publicationCoverPdf](https://www.researchgate.net/publication/317141427_Participacao_Cidada_e_Inclusao_Social_em_Mocambique_Quem_Para_que_Como_Quando?enrichId=rgreq9b6c1e-3e2acb0e4a556ff66eef2c129XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdIOzMxNzE0MTQyNztBUzo0OTc5N-jQ4NDg0OQzNTJAMTQ5NTczNTQ3OTUzNA%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf), acesso a 23/07/2021.

# A INADIMPLÊNCIA DA POPULAÇÃO DE PELOTAS/RS, JUNTO AO SETOR DE SANEAMENTO E ABASTECIMENTO DE ÁGUA – SANEP - INFLUÊNCIAS DA COVID-19 E DAS MUDANÇAS NAS ATIVIDADES ECONÔMICAS

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430095>

*Data de aceite: 14/10/2024*

**Isadora dos Santos Belmonte**  
Discente do Curso de Administração

**Maria da Graça Saraiva Nogueira**  
Professora Associada da UFPel

**RESUMO:** A pesquisa busca entender se existiu relação entre os impactos causados pela crise sanitária em um possível aumento dos níveis de inadimplência dos usuários junto ao setor de saneamento e abastecimento de água - SANEP, da cidade de Pelotas/RS. Mais especificamente, a pesquisa se dedicou ao levantamento das inadimplências do SANEP nos períodos antes, durante e após a pandemia e avaliação da relação entre esses períodos, além de contextualizar esses dados com os benefícios oferecidos pelos governos e com as políticas adotadas pelo órgão durante o período pandêmico. O método utilizado tem caráter essencialmente qualitativo, apresentando relatórios financeiros e entrevista semiestruturada com a Chefe da Divisão de Atendimento e Cobrança (DAC) do SANEP. Os principais resultados em relação à possibilidade de inadimplência do SANEP são negativos. Nesse período, os relatórios financeiros não registraram aumento significativo nas inadimplências.

Algumas justificativas possíveis são as políticas públicas federais, como o auxílio emergencial e o programa emergencial de manutenção do emprego e da renda e, de medidas adotadas pela autarquia SANEP, que decidiu por não efetuar o corte de água por inadimplência na cidade de Pelotas, no período entre março de 2020 até dezembro de 2021, na tentativa de amenizar as consequências causadas pela crise sanitária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pandemia. Inadimplência. Políticas públicas.

**THE DEFAULT OF THE POPULATION OF PELOTAS/RS, TOGETHER WITH THE SANITATION AND WATER SUPPLY SECTOR – SANEP - INFLUENCES OF COVID-19 AND CHANGES IN ECONOMIC ACTIVITIES**

**ABSTRACT:** The research seeks to understand whether there was a relationship between the impacts caused by the health crisis in a possible increase in the levels of default by users in the sanitation and water supply sector - SANEP, in the city of Pelotas/RS. More specifically, the research was dedicated to surveying SANEP defaults in the periods before, during and after the pandemic and evaluating the relationship

between these periods, in addition to contextualizing this data with the benefits offered by governments and with the policies adopted by the agency during the period. pandemic period. The method used is essentially qualitative, presenting financial reports and semi-structured interviews with the Head of the Service and Collection Division (DAC) of SANEP. The main results in relation to the possibility of default by SANEP are negative. In this period, the financial reports did not register a significant increase in delinquencies. Some possible justifications are federal public policies, such as emergency aid and the emergency program to maintain employment and income, and measures adopted by the SANEP autarchy, which decided not to cut water due to default in the city of Pelotas, in period from March 2020 to December 2021, in an attempt to mitigate the consequences caused by the health crisis.

**KEYWORDS:** Pandemic. Default. Public policy.

## INTRODUÇÃO

O mundo, em 2020, conheceu um vírus, com origem na China, na cidade de Wuhan, que causou a maior crise sanitária do século XXI. Tratava-se de um novo tipo de coronavírus que não havia sido identificado em seres humanos até então (VALENTE, 2020). Em março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia e foi declarada um estado de emergência global, em virtude do alto contágio pelo coronavírus ao redor do mundo.

A partir desse momento, todos os países ao redor do mundo passaram a implementar uma série de políticas e ações de contenção e isolamento com o objetivo de reduzir propagação da doença, visto que não havia vacina ou tratamento farmacêutico disponível (GOMES *et al.* 2021). A implementação de medidas como *lockdown*, quarentena, restrições ao comércio, suspensão de eventos e jogos esportivos, por exemplo, apesar de necessária, trouxe enormes prejuízos às atividades econômicas dos países.

O Brasil vivia um período de recuperação econômica quando a pandemia assolou o país. De acordo com dados obtidos pelo IBGE (2018), os indicadores econômicos apresentaram expansão, desaceleração e estagnação até 2014, decrescimento no biênio 2015/2016 e pequena recuperação em 2017. Porém, essa pequena retomada na economia brasileira foi fortemente abalada pela crise de saúde que se instalou no país e pelas restrições impostas às atividades econômicas.

O aumento diário de óbitos e pessoas infectadas e a consequente necessidade de isolamento social fez com que os principais setores da economia, como turismo e comércio, fossem diretamente afetados pela diminuição dos gastos dos consumidores. Além disso, houve uma preocupação maior com as consequências econômicas que a população de classe socioeconômica mais baixa sofreria e como seria possível proteger a renda dessas pessoas nesse momento de incertezas (GOMES *et al.* 2021).

No Brasil, a medida mais relevante adotada pelo governo nacional foi auxílio de renda emergencial para os trabalhadores mais afetados pelos efeitos da pandemia, sendo eles os trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais e desempregados. Também era necessário ter renda familiar mensal inferior a meio salário mínimo per capita ou três salários mínimos no total e não ser beneficiário de outros programas sociais ou do seguro desemprego (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Os gastos com o auxílio emergencial garantiram o consumo de muitas famílias, que utilizaram os valores oferecidos pelo programa para assegurar a subsistência durante o período de pandemia. Dessa forma, houve uma injeção de dinheiro na economia. Essa dinâmica produziu um efeito estabilizador nas receitas do governo, colaborando, de certa forma, com o equilíbrio da relação dívida versus PIB. Em outras palavras, ainda que os gastos com o auxílio emergencial tenham aumentado a dívida brasileira, também tiveram um papel importante na manutenção do consumo e da produtividade (JUSTO, 2021).

Apesar da implementação de políticas públicas, a queda na renda dos brasileiros foi inevitável. Segundo dados do IBGE (2021), o rendimento médio mensal real do brasileiro teve queda recorde de 3,4% em 2020, durante o auge da pandemia de Covid-19, atingindo seu menor valor desde 2012. Nesse contexto, a pandemia aumentou a desigualdade social que persiste na estrutura econômica do país e fez com que os brasileiros tivessem uma perda de renda e emprego significativa. Ainda, de acordo com Neri (2021), economista da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em entrevista à Agência Brasil, a causa da queda de renda da metade mais pobre da população se deu em virtude do aumento do desemprego.

Nesse momento de instabilidade econômica, a queda na renda da população brasileira refletiu diretamente no aumento dos casos de inadimplência. Segundo pesquisa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), divulgada pela Agência Brasil (2022), o Brasil, em março de 2022, registrou o maior número de famílias com contas atrasadas em 12 anos. A recessão econômica e a fragilidade do mercado de trabalho causada pela pandemia seguem afetando de forma direta na dinâmica de endividamento e de inadimplência dos consumidores.

Diante dessa conjuntura, é relevante analisar como a pandemia de Covid-19 e as consequentes mudanças nas atividades econômicas influenciaram na inadimplência da população, especificamente no setor de saneamento e abastecimento de água da cidade de Pelotas/RS, e quais políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal influenciaram na renda dos consumidores. Surge, então, a questão de pesquisa: Houve influências da Covid19 e das mudanças nas atividades econômicas em uma possível inadimplência da população de Pelotas/RS no setor de saneamento e abastecimento de água?

A partir da questão de pesquisa surgem os objetivos deste trabalho, que são:

## **Objetivos**

### *Objetivo Geral*

Analisar as possíveis influências da Covid-19 e das mudanças nas atividades econômicas na inadimplência da população de Pelotas/RS, junto ao setor de saneamento e abastecimento de água – SANEP.



### *Objetivos específicos*

- Levantar as inadimplências do SANEP nos períodos antes, durante e após a pandemia;
- Avaliar a relação entre estes períodos;
- Identificar benefícios oferecidos pelo Município, Estado e União no período pandêmico;
- Identificar políticas adotadas pelo órgão SANEP.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo serão apresentados os temas que versam sobre a questão de pesquisa deste trabalho. Trataremos sobre os Cenários econômico e social, a Economia e o mercado, a Pandemia de Covid-19, os Impactos da pandemia no setor econômico, as Políticas públicas, a Inadimplência e sobre o SANEP - Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas, que é o objeto de estudo desta pesquisa e que necessita de um subcapítulo para maior entendimento da importância deste órgão na distribuição e fornecimento de água na cidade de Pelotas/RS.

### **Cenários econômico e social e economia e mercado**

Para entender o impacto econômico da pandemia da Covid-19 na desigualdade de renda e na geração de emprego, é importante que se analise o cenário econômico do país e a evolução da desigualdade no Brasil nos últimos anos. Há uma grande parcela da população brasileira vivendo em situação de pobreza pelo fato de o Brasil ter um sério problema de distribuição de renda e de acesso a serviços, o que caracteriza o país com uma forte desigualdade social.

Antes da pandemia de Covid-19, parte da população já se encontrava sem acesso a determinados recursos, tanto em termos de renda (salário) como serviços disponíveis. Segundo dados do IBGE, em 2018, o país tinha 13,5 milhões pessoas com renda mensal per capita inferior a R\$ 145, ou U\$S 1,9 por dia, critério adotado pelo Banco Mundial para identificar a condição de extrema pobreza.

A pandemia do coronavírus, como na maioria das crises, tende a intensificar as desigualdades de renda em um país. Isso ocorre porque a crise não afeta todas as pessoas da mesma forma, varia de acordo com as classes sociais e de renda de cada indivíduo ou família.

Ao final do ano de 2019, O PIB do Brasil, no terceiro trimestre cresceu 0,6% ante o trimestre anterior e 1,2% em comparação ao terceiro trimestre de 2018. É possível perceber que houve uma importante recuperação da economia, ainda que lenta, frente à crise citada anteriormente. O principal agente dessa recuperação foi o consumo das famílias, que no terceiro trimestre de 2019 cresceu 0,8% ante o trimestre anterior e 1,9% em relação ao terceiro trimestre de 2018 (SOUZA JUNIOR *et al.* 2019).

Com relação ao cenário do mercado de trabalho, segundo Schymura (2021), a taxa de desemprego do Brasil era pequena na década de 80 e início dos anos 90, com uma média de 5% entre 1981 e 1994, o indicador subiu para uma média de 9,3% entre 1995 e 2014. Com a crise econômica que se seguiu, a taxa de desemprego média entre 2014 e 2019 atingiu 11,4%. Tomando-se o período de 1995 a 2019, a taxa média foi de 9,7%. Em 2018, o Brasil finalizou o ano com um resultado otimista tendo em vista a criação de 529,5 mil empregos formais, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), divulgados pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. Esse foi o primeiro saldo positivo desde 2014, quando houve geração de 420,6 mil empregos formais (OLIVEIRA, 2019).

## **Pandemia de Covid-19 e o mercado de trabalho**

Esse cenário foi interrompido pela pandemia da Covid-19, que afetou com mais força os trabalhadores informais de baixa escolaridade, com destaque para setor de serviços. A profunda crise de 2014/2017 e a morosa recuperação da economia até 2019 vieram acompanhadas dos enormes efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho. Existem previsões de que o retorno da taxa de desemprego para o padrão anteriormente observado ao período iniciado em 2015 pode levar alguns anos, mesmo em cenários de crescimento econômicos bastante otimistas (SCHYMURA, 2021).

A pandemia de Covid-19 afetou de maneira expressiva a atividade econômica, impondo um padrão de gestão do tipo *stop and go* isto é: quando pioram os dados de saúde, fecha-se a economia; quando os dados melhoram, ela é reaberta. Porém, a intensidade de seus efeitos variou bastante em cada setor. Ainda, os setores de serviços e de comércio foram os mais afetados pela pandemia, devido às medidas de isolamento social para diminuir o ritmo de contágio pela Covid-19. As perdas no faturamento do comércio resultaram na redução de 1,7 milhão de postos de trabalho em 2020, dentre um total de 16 milhões de pessoas que trabalhavam no setor no período imediatamente anterior à crise (PAIVA, PAIVA, 2021).

Epidemias e crises econômicas podem ter um impacto diferente para cada grupo populacional, o que gera uma desigualdade no enfrentamento desses cenários. Com base nas experiências e conhecimentos adquiridos em eventos anteriores, a Organização Internacional do Trabalho (2020) listou os grupos populacionais mais afetados, no contexto econômico, com a pandemia de Covid-19: pessoas com problemas de saúde subjacentes ou idosos, com risco aumentado de problemas graves de saúde; jovens, que precisam enfrentar uma alta taxa de desemprego e subemprego, são mais vulneráveis a uma diminuição na demanda por trabalho; trabalhadores mais velhos, considerados vulneráveis economicamente, têm maior probabilidade do que os jovens de ficarem desempregos ou ter redução de horas no trabalho diante de um cenário pandêmico.

As mulheres são um capítulo a parte nesta listagem. As mulheres, como resultado do extenso trabalho que realizam em setores mais afetados (principalmente serviços), ou por realizar trabalhos de linha de frente para lidar com a pandemia (por exemplo, enfermeiras). Segundo estimativas da OIT, 58,6% das mulheres que trabalham em todo o mundo o fazem no setor terciário, em comparação com 45,4% dos homens. As mulheres têm menos acesso aos serviços de proteção social e suportam uma carga de trabalho desproporcional na economia de cuidados, particularmente no caso de fechamento de escolas ou centros de assistência (OIT, 2018).

Continuando a listagem da Organização Internacional do Trabalho (2020), têm os trabalhadores sem proteção social, em particular trabalhadores autônomos, ou pessoas com emprego esporádico ou que trabalham com plataformas digitais, pois, em sua maioria, não possuem direito à licença saúde e são menos protegidos por mecanismos convencionais de proteção social ou outros meio de compensação por flutuações de renda; e, por fim, trabalhadores migrantes particularmente vulneráveis aos efeitos da pandemia que restringirão sua capacidade de deslocar-se para o local de trabalho em seus países de origem e retornar para suas famílias.

## **Políticas públicas, inadimplência e SANEP**

No contexto da pandemia de Covid-19, nota-se que coexistem duas crises a serem enfrentadas pelo governo através de políticas públicas: a crise sanitária, que levou milhares de pessoas a óbito em razão das complicações que o vírus causa no organismo dos indivíduos e a crise econômica, resultado das medidas de prevenção que causaram um choque de demanda e oferta (BLACKMAN *et al.* 2020). Dessa forma, é importante destacar que o alinhamento e organização das políticas econômicas e sanitárias são essenciais para se obter êxito no enfrentamento da pandemia. Nessas circunstâncias, os governos de todos os países tentam conciliar vários objetivos, como evitar o aumento no número de óbitos, proteger a população de menor renda, ajudar os trabalhadores e as empresas a enfrentarem a recessão da economia e reduzir os riscos e consequências que a crise econômica inevitavelmente traz ao país (BLACKMAN *et al.* 2020).

A fim de reduzir os efeitos da pandemia, o Brasil, bem como os demais países, elaborou medidas para desacelerar a proliferação do vírus na tentativa de evitar sobrecarregar o sistema de saúde com muitos pacientes com um estado de saúde grave em decorrência da doença. O Brasil conta com o maior sistema de saúde público do mundo, Sistema Único de Saúde (SUS), que se mostrou como principal aliado da população no enfrentamento à Covid19 e demais emergências de saúde. (MS, 2021) Entretanto, a falta de coordenação e planejamento no combate ao coronavírus tornou ineficaz a proteção à população durante a crise sanitária.

No cenário econômico, dentre os programas elaborados pelo governo brasileiro ao longo da crise sanitária, destacam-se o Auxílio Emergencial e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (mais conhecido como BEm – Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda). O Auxílio emergencial, a mais importante medida nacional aplicada durante a pandemia, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República. É um benefício que visa garantir que a população em estado de vulnerabilidade social tenha uma renda mínima para enfrentar o período de crise econômica estabelecido pela pandemia. O auxílio é destinado, principalmente, aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados. O governo federal divulgou uma série de regras e parâmetros para orientar a análise do enquadramento ou não do cidadão ao recebimento dos valores. O auxílio emergencial foi capaz de triplicar a renda da população de classe social mais baixa e, ainda, possibilitou a intensificação do consumo no mercado, por exemplo (BRAZ, 2020).

Já o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, focado nas relações trabalhistas, foi criado com o objetivo de auxiliar empregados e empregadores a manter o vínculo trabalhista durante a crise. O objetivo desse programa é preservar o emprego e a renda, e possibilitar a continuação das atividades empresariais e a manutenção da renda do trabalhador e, com isso, reduzir o impacto social diante da interrupção de atividades e restrição do livre fluxo de pessoas em todo o país.

Outros programas foram importantes para o enfrentamento da crise econômica vivida durante a pandemia. Para as pequenas e médias empresas, foi instituído, em agosto de 2020, pelo BNDES, em conjunto com o Ministério da Economia, o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), com objetivo dar suporte, especialmente, às pequenas e médias empresas, associações, fundações de direito privado e cooperativas, na obtenção de crédito durante o estágio mais crítico do período pandêmico (BNDES).

Analisando o desempenho no que diz respeito às políticas públicas, especificamente no estado do Rio Grande do Sul (RS), verificou-se que o estado, desde o início da pandemia, vinha se mantendo entre os estados da federação com os menores indicadores de infectados. Uma das principais medidas tomadas pelo governo foi o fechamento do comércio e dos serviços a partir do dia 1º de abril, com exceção de alguns serviços essenciais. Destaca-se que o governo gaúcho apresentou rápida resposta diante do cenário pandêmico (SOARES *et al.* 2020).

Na cidade de Pelotas, foco da presente pesquisa, foram implementadas algumas políticas de enfrentamento à Covid-19, mas em sua maioria orientadas pelas diretrizes do governo estadual. A medida mais aplicada na cidade foram os *lockdowns*, que restringia as atividades e circulação livre de pessoas pela cidade.

Na área da saúde, a cidade criou uma rede de atendimento hospitalar apenas para pacientes infectados pela doença: a Área Covid. Já no campo da economia, foram criadas algumas ações para mitigar os efeitos da pandemia. Uma dessas ações foi a criação do **Comitê Pró-economia**, pela Prefeitura de Pelotas. O grupo, composto por representantes do Poder Público, iniciativa privada e área acadêmica, tem como objetivo desenvolver operações capazes de impulsionar iniciativas que auxiliem na recuperação financeira do município (PMP, 2020).

A pandemia impactou a condição financeira dos brasileiros e o perfil dos endividados, que muitas vezes tiveram que fazer escolhas entre suas dívidas. Uma pesquisa do Serasa (2022) cita o desemprego como o principal motivo de endividamento. O nível de inadimplência no Brasil ultrapassou em fevereiro, a marca de 65 milhões de pessoas, pela primeira vez desde maio de 2020, quando o país e o mundo enfrentavam o auge da primeira onda da pandemia de Covid-19 (JULIÃO, 2022).

Inadimplência é quando o consumidor tem uma dívida em aberto, é quando da existência de um descumprimento de alguma obrigação financeira, quando não há realização de algum pagamento previsto em contrato até a sua data de vencimento. A Figura 1 mostra o mapa de inadimplência no Brasil entre os meses de maio de 2021 à março de 2022.

Meses - Ano 2021/2022	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR
Inadimplentes (milhões)	62,56	62,51	62,2	62,25	62,21	63,4	64,27	63,97	64,82	65,17	65,69
Valor médio p/pessoa – R\$	3.937	3.934	3.935	3.929	3.944	4.000	4.012	3.938	4.022	4.402	4.046

Fonte: Serasa (2022)

Figura 1 – Mapa da inadimplência no Brasil

Conforme Figura 1 podemos observar que existe um aumento gradual no endividamento, com o passar do tempo, de inadimplentes por milhão e um aumento médio da dívida por pessoa. Os aumentos não têm uma grande variação, mas demonstram que as pessoas não conseguem liquidar as suas dívidas.

Na representatividade percentual de inadimplentes na população adulta brasileira, por Estado, o Rio Grande do Sul ocupa a 25ª posição. As principais dívidas, por segmento, na maioria das vezes, são banco/cartão, *utilities* (contas básicas como água, luz e gás) e varejo. A representação entre gêneros não apresenta diferença substancial e a faixa etária maior de inadimplentes vai de 26 a 60 anos, o que vem ao encontro da idade economicamente ativa da sociedade (SERASA, 2022).

O principal problema é que a renda e o emprego não acompanharam o aumento dos juros. A renda ficou estagnada, o que faz com que o brasileiro perdesse seu poder de compra (PAES, 2022). Não obstante, ao longo do período de pandemia, houve inúmeros incentivos e estímulos por parte dos governos que evitaram que os dados de inadimplência fossem ainda piores (CAMILLO, 2022).

O SANEP - Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas é uma autarquia da cidade de Pelotas/RS responsável pelo abastecimento de água e saneamento. O SANEP é responsável pela captação, tratamento e distribuição de água potável, coleta, tratamento e destinação de resíduos sólidos, coleta e tratamento de esgotos sanitários e pela macrodrenagem urbana. Possui aproximadamente 800 funcionários que atuam nos diversos departamentos, divisões e setores da autarquia. A partir do ano 2000, a contratação passou a ser efetuada somente mediante concurso público, podendo ocorrer contratações emergenciais quando necessário.

Uma importante mudança na coleta de lixo ampliou a capacidade de coleta do material reciclável de porta em porta, com aumento de frequência da retirada do lixo e mudança no formato da coleta containerizada. O óleo de cozinha teve sua destinação correta, com a criação do Projeto Óleo Sustentável, com pontos de coleta em diferentes locais da cidade à disposição da população. Com o óleo, o SANEP produz produtos de limpeza como sabão líquido e em barra, em parceria com uma Cooperativa, a Nova Esperança, destinado aos hospitais, escolas, às famílias de baixa renda em parcerias com a prefeitura.

## **METODOLOGIA**

Neste capítulo são apresentadas a escolha do método de pesquisa, a seleção do objeto de estudo, os instrumentos e procedimentos da coleta de dados e como estes foram analisados.

### **Escolha do método**

Quanto à abordagem, a pesquisa é de caráter essencialmente qualitativo. Assim, os dados coletados serão analisados com o objetivo de compreender como se dá o funcionamento do fenômeno (GODOY, 1995). Esse tipo de metodologia também é conhecido como interpretacionismo, pois defende o estudo do homem e como ele interpreta o mundo a sua volta e interage com as mais diversas situações do cotidiano (OLIVEIRA, 2010).

É uma pesquisa de característica descritiva, pois tem como objetivo principal a descrição das características de um fenômeno ou o estabelecimento de relação entre as variáveis desse fenômeno. Um de seus principais aspectos é a utilização de técnicas padronizadas na coleta de dados, como entrevistas e questionários (GIL, 2002).

## Coleta de dados

Os dados foram coletados através relatórios de inadimplência do SANEP e entrevista semiestruturada. Os relatórios de inadimplência apresentam dados referentes ao período de janeiro de 2017 a janeiro de 2022. A entrevista foi realizada com a Chefe da Divisão de Atendimento e Cobrança (DAC), no dia 13 de junho de 2022. Nesse tipo de entrevista, é importante destacar a necessidade de serem feitas perguntas básicas e principais para atingir o objetivo da pesquisa. Além disso, o roteiro é um instrumento essencial para possibilitar a organização do pesquisador no processo de interação com o entrevistador (MANZINI, 2004).

## Critérios de seleção do objeto de estudo

O SANEP foi escolhido como objeto desta pesquisa pela importância do serviço prestado e pelas tarifas de água e esgoto serem parte das despesas rotineiras e necessárias da população de Pelotas.

## Apresentação dos resultados da coleta dos dados

As falas da entrevistada serão apresentadas anonimamente, em times new romam 10 e itálico, com recuo de 5 cm e espaçamento simples, para diferenciação no texto. Os dados da pesquisa serão apresentados em gráficos, referentes aos relatórios financeiros do SANEP.

## APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Analisando os dados dos relatórios financeiros do SANEP, no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2021, identificamos que a arrecadação mensal sofreu algumas alterações entre o período pré-pandemia e no período pós-pandemia.

Em 2017 e 2018, a autarquia percebeu uma inadimplência anual de 21,92% e 22,03%, respectivamente. A arrecadação mensal não apresentou uma variação significativa durante esses dois anos. Os relatórios mostram a receita lançada ao longo dos meses de 2017 e a arrecadação no mês de exercício. Com base nesses dois dados, o SANEP calcula qual a porcentagem de inadimplência mensal e anual.

A entrevistada definiu o perfil dos endividados do SANEP, a partir dos relatórios financeiros da empresa e de sua experiência como chefe do setor de atendimento e cobrança.

*Entrevistada: O perfil são pessoas com idade média dos 21 até 50 anos com uma renda entre 1 a 4 salários-mínimos. O SANEP divide os imóveis por categorias, residencial; residencial social; comercial e de serviços; industrial e filantrópica basicamente. E dentro dessas categorias o perfil dos endividados do SANEP se concentra no residencial e residencial social desse perfil.*

Ao ser questionada sobre a diferença entre as categorias residencial e residencial social, a entrevistada explicou que os dois são imóveis com utilidade pra moradia, mas a categoria social é destinada ao grupo de pessoas que possui o benefício da tarifa social. Esse benefício é oferecido às pessoas que possuem uma renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa e dispõe de uma matriz tarifária e condições de parcelamento diferenciadas para aqueles que usufruem desse benefício.

Seguindo a análise dos relatórios financeiros, o ano de 2019, ano anterior ao início da pandemia de Covid-19, não apresentou variações expressivas na inadimplência mensal, assim como os anos anteriores. A inadimplência anual foi de 22,13% e se concentrou nas mesmas categorias do perfil de endividados citados pela entrevistada. Segundo dados do IBGE, em 2019, o salário médio mensal da população de Pelotas era de 2,9 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 24,5%. Levando-se em conta domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa (a categoria que se enquadra na tarifa social do SANEP), tinha 31,9% da população nessas condições.

Saindo desse cenário considerado otimista pelas pesquisas, entramos no ano de 2020 em que se iniciou a pandemia de Covid-19 e trouxe todos os efeitos de uma crise sanitária: colapso na saúde e impactos financeiros severos.

Analisando a arrecadação mensal do SANEP no ano de 2020, percebemos que houve um leve aumento na inadimplência, apresentando um percentual anual de 24,22%, uma diferença de 2,09% comparada ao ano anterior.

O que pode justificar a pouca variação nos percentuais de inadimplência, comparado a períodos anteriores, são algumas medidas que o SANEP adotou a fim de reduzir a inadimplência durante esse período. Uma dessas medidas foi a implementação da Lei nº 6.796 de 2020, que, estatisticamente, impediu que o SANEP registrasse uma maior inadimplência das famílias incluídas na categoria residencial social.

*Entrevistada: Essa lei ampliou até dezembro de 2020 a suspensão da cobrança de conta de água das famílias que recebem o benefício social. Então, basicamente os residenciais sociais tiveram uma suspensão do pagamento das contas com vencimento de maio de 2020 a dezembro de 2020. Elas não ficaram isentas do pagamento dessas contas, mas puderam adiar o pagamento.*

Quando questionada de que forma isso foi feito, a entrevistada explicou que essas contas foram parceladas automaticamente, sem nenhuma incidência de juros e multas. A partir de janeiro de 2021, os imóveis incluídos na categoria residencial social passaram a receber na conta de água uma parcela dessas contas que tiveram seu pagamento adiado. O valor dessas parcelas foi de no máximo R\$10,00 cada, e se ultrapassou esse valor foi parcelado em um maior número de vezes.



Além da implementação dessa lei, a entrevistada destacou outras duas medidas adotadas pelo SANEP que ela considerou essenciais para que a autarquia reduzisse o quadro de inadimplência no período pandêmico. A primeira delas foi o investimento no atendimento online. Outra medida foi a implementação da Lei nº 6.990 de 2021, conhecida como Lei do RETAR. Essa lei instituiu o Programa de Regularização de Dívidas com o objetivo de estimular os clientes a regularizarem seus débitos inscritos em dívida ativa frente à autarquia. O programa teve seu início em novembro de 2021 e teve seu prazo prorrogado até o dia 4 de abril de 2022.

*Entrevistada: o RETAR é basicamente um programa de regularização de dívidas. Só que o diferencial dele é o desconto oferecido em cima de juros e multas e esse desconto chegava a cem por cento. Esse percentual de desconto variou de acordo com o número de parcelas, mas o desconto em juros e multas que eram devidos entre abril de 2020 e maio de 2021 foi de cem por cento independentemente do número de parcelas. E o residencial social também teve um diferencial, porque o desconto era de cem por cento em todo o período dos débitos, independentemente do número de parcelas e ainda pôde ser parcelado em até trezentas vezes.*

Além disso, pesquisa realizada pelo IBGE (2021), revelou que o número de pessoas que recebiam outros rendimentos, ou seja, fontes de renda que não são originadas do trabalho, subiu de 16,4 milhões, em 2019, para 30,2 milhões, em 2020, com um aumento de 6,5%. Esse crescimento é explicado pelo grande número de pessoas que passou a receber o Auxílio Emergencial (CARDIM, LIMA, 2021). O auxílio emergencial iniciou seus pagamentos no início do ano de 2020 e teve seu último pagamento no final de outubro de 2021.

Com base nesses dados, podemos inferir que o percentual da inadimplência do ano de 2020, no SANEP, não sofreu variação significativa, comparada aos anos anteriores, em razão de políticas públicas, adotadas tanto pela autarquia, quanto pelo governo federal, durante o período pandêmico.

*Entrevistada: Durante o período de pandemia acrescentou a esse perfil de endividados o pessoal da área de serviços, comércio e serviços na verdade, então foram empresas num geral, escolas particulares, em grande maioria, e, também, residenciais de profissionais autônomos, que tiveram muito impacto nesse período.*

Questionada a respeito dos residenciais de profissionais autônomos, se seria uma categoria à parte, a entrevistada explicou que se trata do imóvel de moradia de profissionais autônomos. Ainda, citou, como exemplo, um vendedor ambulante, e explicou que esses profissionais que trabalham sem carteira assinada relataram muita dificuldade em manter os pagamentos em dia devido a queda na renda no período de pandemia.

Essa retomada do setor de serviços também foi percebida pela autarquia, pois à medida que os protocolos de restrição foram sendo reduzidos, a categoria de comércios e serviços foi deixando de figurar no perfil de endividados do SANEP.

*Entrevistada: é um grupo que se apresentou com dificuldade de pagamento agora no período de pandemia, em tempos normais não era um grupo que apresentava problemas de inadimplência. E agora estão se alterando novamente. A partir do momento que a pandemia foi cedendo e foi recomeçando a estrutura e o trabalho do setor de serviços, as coisas começaram a voltar ao normal. Esse setor começa a diminuir a inadimplência e ficamos com os grupos que já tínhamos antes.*

A entrevistada explicou que, ao longo dos atendimentos, foram recebidos muitos profissionais do setor de serviços relatando o fechamento de empresas, a necessidade de demissão de funcionários por não conseguirem manter a folha de pagamento, necessidade de realização de empréstimo com instituições bancárias para manter as empresas, entre outras situações. Essa procura por crédito pode levar ao ciclo de comprometimento da renda que é vivenciado em momentos de crise, quando há uma grande diminuição nos recursos financeiros de pessoas e empresas (SILVA, PORTO, 2020).

Quanto aos relatórios financeiros do SANEP no ano de 2021, foi identificada uma inadimplência anual de 26,27%, sendo 2,05% maior que o ano anterior e 4,14% maior que no ano de 2018. O relatório financeiro de 2021, diferente dos relatórios dos outros anos, apresentou os valores de receita lançada e arrecadação e percentual de inadimplência dos meses de novembro e dezembro separadamente. Não foi possível identificar uma variação significativa nos percentuais de inadimplência comparada aos anos anteriores (Figura 2), o que pode ser explicado novamente pelas medidas e políticas públicas adotadas.

Anos	2017	2018	2019	2020	2021
Inadimplência - %	21,92	22,03	22,13	24,22	26,27

Figura 2 – Demonstrativo de inadimplência entre os anos de 2017 e 2021

Fonte: Elaborada pela autora

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa tinha como objetivo entender a inadimplência no período da pandemia de Covid-19 e sua relação com as mudanças nas atividades econômicas nesse cenário de crise sanitária, a partir do levantamento das inadimplências, de 2017 a 2021, do setor de saneamento e abastecimento de água – SANEP, situado na cidade de Pelotas/RS. Esse objetivo foi atingido, ao se observar que a inadimplência não apresentou aumento significativo no período de pandemia, apesar dos comprovados impactos financeiros que a crise sanitária trouxe ao país. Essa observação pôde ser feita através dos relatórios de arrecadação mensal da autarquia, apresentados em gráficos, que apontaram pouca modificação nos níveis de inadimplência nos períodos pré e pós-pandemia.

Esses resultados foram justificados através da entrevista semiestruturada, na qual a entrevistada explicou que o SANEP adotou algumas medidas e políticas, para que os níveis de inadimplência não sofressem um grande aumento durante o período de pandemia.

Essas medidas variaram desde mudanças no formato de atendimento, que precisou se adequar aos protocolos de isolamento social para viabilizar a continuação de negociações e pagamentos online, até implementações de leis que permitissem melhores condições de negociações dos débitos, principalmente às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Esses dados demonstram a importância de políticas públicas em momentos de crises que afetam diretamente os recursos financeiros da população. Além disso, através da entrevista, foram corroborados os dados que indicam que o setor de serviços foi o mais prejudicado pela Covid-19, pois as pessoas ligadas a esse setor passaram a figurar o perfil de endividados da autarquia. À medida que a pandemia cedeu e o setor de serviços foi se reestruturando, essa categoria retomou a regularização dos seus imóveis.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Total de famílias com contas atrasadas é o maior em 12 anos, diz CNC.** (03/03/2022) Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-03/total-de-familias-com-contasatrasadas-e-o-maior-em-12-anos-diz-cnc>> Acesso em: 21/04/2022

AGÊNCIA SENADO – **Coronovírus: Senado aprova auxílio emergencial de \$600.** (30/03/2020) Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilioemergencial-de-r-600>> Acesso em: 01/05/2022.

BLACKMAN, A., IBÁÑEZ, A. M., IZQUIERDO, A., KEEFER, P., MOREIRA, M. M., SCHADY, N., SEREBRISKY, T. (2020). **A política pública de combate à Covid-19: Recomendações para a América Latina e Caribe.** Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/A-politicapublica-de-combate-a-Covid-19-Recomendaces-para-a-America-Latina-e-o-Caribe.pdf>> Acesso em: 28/04/2022

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento. **Programa Emergencial de Acesso ao Crédito.** Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/garantias/peac>> Acesso em: 02/05/2022..

BRAZ, A. **Entrevista ao site G1 – Como a pandemia “bagunçou” a economia brasileira em 2020.** (12/12/2020) Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/12/como-a-pandemia-baguncou-economia-brasileira-em-2020.ghtml>> Acesso em: 10/05/2022.

CAMILLO, P. **Entrevista à CNN – Inadimplência volta ao pico da pandemia, mas motores de endividamento são outros.** (12/04/2022) Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/inadimplencia-retoma-pico-da-pandemia-mas-motores-de-endividamento-sao-outros/>> Acesso em: 05/02/2022

CARDIM, M. E., LIMA, B. **Renda do brasileiro é a menor em 8 anos, aponta IBGE.** (20/11/2021). Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/11/4964566-renda-do-brasileiro-e-amenor-em-8-anos-aponta-ibge.html>> Acesso em: 01/05/2022.

GIL, A. C. (2002) **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo, 4. ed. Disponível em: <<https://home.ufam.edu.br/salomao/Tecnicas%20de%20Pesquisa%20em%20Economia/Textos%20de%20apoio/GIL,%20Antonio%20Carlos%20-%20Como%20elaborar%20projetos%20de%20pesquisa.pdf>> Acesso em: 06/05/2022

GODOY, A. S. (1995) **Pesquisa Qualitativa Tipos Fundamentais**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n.3. Disponível em: <<https://www.scielo.br/r/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 06/05/2022

GOMES, H. M. S., LELES, T. L. S., KRUGER, H. V., VERAS, S. L. L. (2021) **COVID-19 e o Impacto Econômico do Lockdown: Uma revisão sistemática**. 21º USP International Conference in Accounting, pág. 2. Disponível em: <<https://congressousp.fipecafi.org/anais/21UspInternational/ArtigosDownload/3423.pdf>>

IBGE. **Panorama cidade de Pelotas, Rio Grande do sul**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama>> Acesso em: 10/05/2022

IBGE. (2022) **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Rendimento de todas as fontes 2021**. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101950\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101950_informativo.pdf) Acesso em: 11/05/2022

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira**. (2018) Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica número 39, pág. 13. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>> Acesso em: 19/04/2022.

JULIÃO, F. **Inadimplência volta ao pico da pandemia, mas motores de endividamento são outros**. (12/04/2022) Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/inadimplencia-retoma-pico-da-pandemiamas-motores-de-endividamento-sao-outros/>> Acesso em: 05/05/2022.

JUSTO, G. **Auxílio emergencial segurou a queda do PIB de 2020 em pelo me nos 4% diz estudo**. (20/02/2021). Disponível em: <<https://exame.com/economia/auxilio-emergencial-segurou-a-queda-do-pib-de2020-em-pelo-menos-4-diz-estudo/>> Acesso em: 30/05/2022.

MANZINI, E. J. (2004) **Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros**. Seminário Internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos, 2, Bauru. Disponível em: <[https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini\\_2004\\_entrevista\\_semiestruturada.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini_2004_entrevista_semiestruturada.pdf)> Acesso em: 05/05/2022

MINISTÉRIO DA SAÚDE - UNA-SUS. **Maior sistema público de saúde do mundo, SUS completa 31 anos**. (21/09/2021) Disponível em: <[https://www.unasus.gov.br/noticia/maior-sistema-publico-de-saude-do-mundosus-completa-31-anos#:~:text=Neste%20domingo%20\(19\)%2C%20o,outras%20emerg%C3%AAncias%20em%20sa%C3%BAde%20p%C3%BAblica.](https://www.unasus.gov.br/noticia/maior-sistema-publico-de-saude-do-mundosus-completa-31-anos#:~:text=Neste%20domingo%20(19)%2C%20o,outras%20emerg%C3%AAncias%20em%20sa%C3%BAde%20p%C3%BAblica.)> Acesso em: 02/05/2022

NERI, M. **Entrevista à Agência Brasil – FGV: mais pobres sofrem maior impacto na pandemia**. (09/09/2021) Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-09/fgv-maispobres-sofrem-maior-impacto-napandemia#:~:text=O%20professor%20Marcelo%20Neri%20afirmou,de%20exercer%20trabalho%20durante%20a>> Acesso em: 24/04/2022.

OLIVEIRA, C. L. (2010) **Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características**. Travessias, Cascavel, v. 2, n. 3. Disponível em: <<https://erevista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/3122>> Acesso em: 06/05/2022.

OLIVEIRA, K. **País fecha 2018 com saldo positivo de empregos formais**. (23/01/2019) Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/pais-registra-em-2018-o-primeiro-saldo-positivo-de-empregos-formais>> Acesso em: 01/04/2022

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **A COVID-19 pôs em evidência a fragilidade de nossas economias.**(30/03/2020) Disponível em: <[https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_740358/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_740358/lang-pt/index.htm)>Acesso em: 09/05/2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Como a Covid-19 afetará o mundo do trabalho?**(03/04/2020) Disponível em: <[https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_740753/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_740753/lang-pt/index.htm)>Acesso em: 09/05/2022.

PAIVA, C. C., PAIVA, S. C. F. No Brasil, impacto econômico da pandemia será forte e duradouro. (02/07/2021) Disponível em: <<https://jornal.unesp.br/2021/07/02/no-brasil-impacto-economico-da-pandemia-sera-forte-eduradouro/>>Acesso em 01/05/2022

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS – PMP. **Município cria comitê pró-economia de pelotas.** (29/04/2020).Disponível em:<<https://www.pelotas.com.br/noticia/municipio-cria-comite-pro-economia-depelotas.>> Acesso em: 02/05/2022.

SCHYMURA, L. G. (2021) **Desemprego alto é desafio para governo em 2022, e pode persistir até 2026.** Blog da Conjuntura Econômica – FGV IBRE. Disponível em: <<https://ibre.fgv.br/blog-da-conjunturaeconomica/temas/desemprego-alto-e-desafio-para-governo-em-2022-e-pode-persistir>>Acesso em: 22/04/2022.

SERASA – **Mapa da inadimplência e renegociação de dívidas no Brasil.** Disponível em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renegociacao-de-dividas-no-brasil>. Acesso em: 04/05/2022.


SILVA, G. B., PORTO, A. J. M. **Impactos da pandemia da Covid-19 no endividamento no Brasil.** (26/04/2020) Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-26/opinioao-impactos-pandemiaendividamento>>Acesso em: 24/04/2022

SOARES, P. R. R., AUGUSTIN, A. C., CAMPOS, H. A., BEM, J. S., SIQUEIRA, L. F., LAHORGUE, M. L., WAISMANN, M., UGALDE, P. A., MARX, V. (2020) **A pandemia de COVID-19 no Rio Grande do Sul e na metrópole de Porto Alegre.** Observatório das Metrópoles – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, em parceria com o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Disponível em: <[https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%C3%AA-N%C3%BAcleoPortoAlegre\\_An%C3%A1lise-Local\\_Julho-2020.pdf](https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%C3%AA-N%C3%BAcleoPortoAlegre_An%C3%A1lise-Local_Julho-2020.pdf)>

SOUZA JÚNIOR, J. R. C., LEVY, P. M., SANTOS, F. E. L. A., CARVALHO, L. M. (2019) **Carta de Conjuntura – IPEA.** Número 45, seção X, pág. 1. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191219\\_cc\\_45\\_visao\\_geral.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/191219_cc_45_visao_geral.pdf)

VALENTE, J. **OMS declara estado de emergência global em razão do coronavírus.** (30/01/2020) Disponível em:<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-01/oms-declara-estado-de-emergencia-global-em-razaodo-coronavirus>. Acesso em: 25/04/2022.

# A PROTEÇÃO DE DADOS E O COMPLIANCE APLICADO NA RELAÇÃO LABORAL DAS EMPRESAS PRIVADAS: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE PRIVACIDADE DA C&A

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430096>

*Data de aceite: 16/10/2024*

### **Roberta Lísie D’Almeida Barcelos**

Advogada. Mestranda em Direito Privado Acadêmico pela Universidade 7 de Setembro (UNI7). Pós-graduada em Direito Constitucional pela Universidade Única de Ipatinga. Pós-graduada em Direito Público pelo Instituto de Ensino Superior de Fortaleza

**Resumo:** O presente artigo trata sobre três temas relevantes da atualidade: a Lei n.º 13.709/2018 que regulamenta a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, conhecida como LGPD, o *compliance* e sua aplicação no ambiente laboral. A LGPD aborda em um de seus artigos sobre a criação de programas que se moldem aos procedimentos de tratamento de dados pessoais que eventualmente possam causar riscos à liberdade civil e aos direitos fundamentais dos indivíduos; possuindo alternativas de prevenção contra a ocorrência de danos. Na LGPD há orientações acerca da efetivação da tutela da privacidade de dados, prevendo sobre o correto manuseio dos dados pessoais por parte das pessoas jurídicas, indicando o modo em que deve ocorrer o exame do conteúdo dessas informações. Este artigo tem como objetivo, ainda, investigar como

a utilização de algumas tecnologias de inteligência artificial por parte das empresas privadas podem gerar violações de direitos à imagem, à honra, aos direitos sociais do trabalho e à proteção de dados do trabalhador dentro do ambiente de trabalho. Deste modo, percebe-se a necessidade de haver o desenvolvimento de tecnologias, em harmonia com as políticas de governança de privacidade e normas gerais de proteção de dados.

**Palavras-chave:** Lei Geral de Proteção de Dados; *Compliance*; Dados Pessoais; Privacidade; Relação Laboral.

### DATA PROTECTION AND COMPLIANCE APPLIED IN THE LABOR RELATIONSHIP OF PRIVATE COMPANIES: AN ANALYSIS OF C&A'S PRIVACY POLICY

**Abstract:** This article deals with three relevant current topics: Law No. 13,709/2018, which regulates the General Personal Data Protection Law, known as LGPD, compliance and its application in the workplace. The LGPD addresses in one of its articles the creation of programs that adapt to personal data processing procedures that may eventually cause risks to civil liberty and

the fundamental rights of individuals; having alternatives to prevent damage from occurring. In the LGPD there are guidelines on the implementation of data privacy protection, providing for the correct handling of personal data by legal entities, indicating the way in which the content of this information should be examined. This article also aims to investigate how the use of some artificial intelligence technologies by private companies can generate violations of rights to image, honor, social labor rights and worker data protection within the work environment. Therefore, there is a need to develop technologies in harmony with privacy governance policies and general data protection standards.

**Keywords:** General Data Protection Law; Compliance; Personal Data; Privacy; Labor Relationship.

## INTRODUÇÃO

Tendo em vista o desenvolvimento da *internet* e das tecnologias de comunicação, que teve uma maior adesão do final dos anos 90 para cá, houve o surgimento de potenciais riscos de violações a direitos referentes ao uso indevido de dados pessoais.

Hoje o ambiente virtual é algo inerente à nossa vida social, estando inserido nas relações de consumo, de trabalho, nas atividades desempenhadas pelas instituições públicas e empresas privadas. Com isso, requer-se a observância da proteção dos direitos fundamentais das pessoas naturais por serem estas a parte mais sensível e vulnerável da relação jurídica.

Vindo para o nosso tema, nas relações de trabalho, há também, essa necessidade de tutelar não somente os dados pessoais, mas também, os dados sensíveis do empregado, pois este, fornece ao empregador e à empresa informações não somente ligadas às suas aptidões profissionais, mas também, referente ao seu histórico de saúde, intimidade e privacidade.

Como em toda atividade econômica aqueles que possuem o privilégio de possuírem a detenção dos dados e informações passaram a ter uma “superioridade em relação aos demais cidadãos e órgãos” (Bioni; Luciano, 2019, p. 216).

Tendo em vista a dinâmica do nosso atual mundo digital houve a necessidade da elaboração de uma norma jurídica que regulamentasse sobre o tema de proteção de dados. Assim, foi promulgada a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709/2018, sendo esta uma lei geral que trata expressamente acerca da tutela e política de privacidade dos dados pessoais da pessoa natural ou da pessoa jurídica de direito público ou privado, conforme aduz o art. 1º, *caput*, da Lei nº 13.709/2018<sup>1</sup>.

O objetivo pretendido pela referida legislação é regular o tratamento de dados, proteger os direitos constitucionais e fundamentais da liberdade, privacidade e intimidade (art. 1º e art. 17 da Lei nº 13.709/2018)<sup>2</sup>, visando também, resguardar o sujeito a quem se refere os dados pessoais objeto de proteção legal (art. 5º, V, da referida lei).

1. Art. 1º da Lei nº 13.709/2018 : Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

2. Art. 17º da Lei nº 13.709/2018: Toda pessoa natural tem assegurada a titularidade de seus dados pessoais e garantidos os direitos fundamentais de liberdade, de intimidade e de privacidade, nos termos desta Lei.

Art. 5º da Lei nº 13.709/2018: Para os fins desta Lei, considera-se: V- titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento.



Os riscos que cercam a vigilância sobre os dados surgem não apenas das atividades dos órgãos de segurança pública, mas também, da coleta de informações feita por parte das empresas privadas (Rodotà, 2013).

Diante da relevância do tema, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no ano de 1997, dispõe: “Os empregadores, os trabalhadores e seus representantes devem cooperar na proteção de dados pessoais e na elaboração de uma política de empresa que respeite a vida privada dos trabalhadores”.

Uma das condutas sugeridas pela OIT para a garantia da proteção dos dados pessoais e sensíveis dos empregados consiste no uso de programas de *compliance*, de acordo com a legislação do Estado e normas de conduta (ANDRADE, 2017, p. 76).

O propósito desta investigação é responder a seguinte pergunta: Como o empregado dentro do ambiente laboral está sendo tratado em relação à proteção de seus dados pessoais?

Deste modo, serão abordados no decorrer dos capítulos deste artigo aspectos relacionados ao *compliance*, LGPD, armazenamento de dados, privacidade das informações pessoais dos trabalhadores, dentre outros assuntos relevantes.

Em se tratando da metodologia, a presente pesquisa é exploratória, adotando-se uma abordagem dedutiva, bibliográfica, com um compilado de doutrinas; sendo ainda, empírica, pois, houve, uma coleta de dados concretos colhidos através de pesquisa realizada *in loco*.

A pesquisa de campo foi realizada na loja C&A com o intuito de observar como a referida empresa aplica a Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados e demais legislações conexas que versam sobre o direito do trabalho, *compliance*, direito do consumidor, direito civil, direito constitucional, dentre outros ramos do direito, que visam garantir a inviolabilidade dos direitos fundamentais da liberdade, privacidade e intimidade dos titulares das informações pessoais que estão sob o domínio da empresa ou empresário individual.

O desenvolvimento deste trabalho está dividido da seguinte forma: O primeiro capítulo trata da “Tutela normativa dos dados pessoais dos trabalhadores”, trazendo as principais legislações em vigor que abordam sobre a matéria de proteção de dados; O segundo capítulo aborda acerca do “Direito comparado e a proteção de dados”, relembrando a contribuição jurídica de outros países da Europa na elaboração da nossa lei geral de proteção de dados; O terceiro capítulo trata do “Estudo empírico da política de privacidade dos dados utilizados pela C&A na relação laboral”, a pesquisa de campo aborda o tema *compliance* realizado na loja física da C&A e também no *site* do seu *e-commerce*; este último capítulo está dividido em dois subtópicos; o 3.1 relata sobre “O *compliance* no ambiente laboral da C&A” e o 3.2 aborda sobre “A vulnerabilidade das informações pessoais disponibilizadas pelos empregados”.

Por fim, nas conclusões, faz-se um arremate geral sobre todo o estudo realizado através das doutrinas, legislações, revistas jurídicas e pesquisa *in loco*, respondendo ao problema principal desta pesquisa e demonstrando como as empresas privadas e os empresários individuais estão aplicando as normas de *compliance* e proteção de dados no ambiente laboral.



## TUTELA NORMATIVA DOS DADOS PESSOAIS DOS TRABALHADORES

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), lei nº 13.709/2018, teve inspiração nas legislações da União Europeia e especialmente na atual Regulamentação Geral de Proteção de Dados Europeu (GDPR - *General Data Protection Regulation*) em vigor desde 2018.

A LGPD contempla em seu bojo uma variedade de legislações sobre o tema de proteção de dados, possuindo normas jurídicas do nosso Código civil (Lei nº 10.406/2002), do Código de defesa do consumidor (Lei 8.078/90) e do Marco civil da *internet* (Lei nº 12.965/2014), estabelecendo garantias, direitos e deveres para a utilização da *web* no Brasil, determinando modos de atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto à matéria, tendo como um dos fundamentos principais a observância do princípio da liberdade de expressão.

Na seara do Direito do Trabalho, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no ano de 1997, passou a adotar recomendações básicas de proteção de dados pessoais dos trabalhadores, dispondo no item 5.11: “Os empregadores, os trabalhadores e seus representantes devem cooperar na proteção de dados pessoais e na elaboração de uma política de empresa que respeite a vida privada dos trabalhadores (...)”. (OIT, p. 02).

A Lei nº 12.965/2014, em seu art. 3º, traz alguns princípios, dentre eles; a proteção da privacidade dos dados pessoais, a estabilidade da rede, a segurança técnica conforme padrões internacionais, o estímulo às boas práticas, a responsabilização dos agentes infratores, a liberdade de escolha nos negócios realizados pela *web*, dentre outros, já que o rol é meramente exemplificativo, não excluindo outros princípios previstos no ordenamento jurídico.

O art. 10º, da supracitada lei, prevê que: “A disponibilização dos registros (...) de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas”.

A nossa Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, inciso X, trata sobre a privacidade: “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

O conceito de *internet* está no art. 5º da Lei nº 12.965/2014: “Conjunto de protocolos lógicos, estruturado em escala mundial para uso público e irrestrito, com a finalidade de possibilitar a comunicação de dados entre terminais por meio de diferentes redes”.

No Decreto nº 8.771/2016 há previsão de situações de discriminação de dados pela *web* e aponta métodos para o armazenamento e preservação de informações através do uso de provedores de acesso à *internet*, orientando formas de transparência no requerimento de bases cadastrais pelos órgãos públicos, editando medidas de fiscalização e controle das infrações.

A LGPD, em seu art. 52 traz um rol, exemplificativo, de sanções administrativas, tais como: advertência (com prazo para adequação de medidas corretivas), multa simples chegando até 2% do faturamento da empresa privada (limitada no valor de cinquenta milhões de reais por infração), multa diária, publicização da infração nos meios de comunicações, após a sua ocorrência ter sido devidamente comprovada; bloqueio dos dados pessoais pertinentes à infração até a sua completa regularização; eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração; suspensão parcial do banco de dados a que se refere a infração pelo período de até seis meses, podendo ser prorrogável, pelo mesmo período, dentre outras sanções.

As sanções somente serão aplicadas após o devido procedimento administrativo em que seja disponibilizado à outra parte o contraditório e a ampla defesa.

As penalidades citadas neste capítulo podem ser aplicadas individual ou cumulativamente, de acordo com os danos ocasionados, tendo como parâmetro: a gravidade do ilícito, a natureza e reincidência da infração, a vantagem pecuniária obtida, a situação financeira do infrator, a cooperação, a boa-fé e a proporcionalidade na aplicação da sanção.

As sanções administrativas previstas na LGPD e demais legislações que tratam sobre a matéria de proteção de dados, não anulam a aplicabilidade, também, de sanções civis ou penais, conforme tenha sido a natureza jurídica do ilícito perpetrado.

A Lei de acesso à informação pública (Lei nº 12.527/2011) dispõe sobre os mecanismos a serem seguidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso às informações; estando tal previsão, na nossa CF, no art. 5º, inciso XXXIII, que aduz: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

O termo inglês *compliance* deriva do verbo *to comply*, que quer dizer: “o agir humano em conformidade com algo, pautado na ética e na observância de regras”.

A Lei nº 9.507/1997 regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data* no seu art. 7º, inciso I, esta previsão legal aplica-se também à LGPD e ao *compliance*: “Para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público”.

Conforme preleciona o art. 64 da LGPD: “Os direitos e princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Observa-se pela simples leitura da Lei Geral de Proteção de Dados que há expresso no art. 41, inc. III, a previsão de pertinência com o programa de conformidade visando a observância de proteção da tutela dos dados pessoais da pessoa natural.

O art. 46, *caput*, da LGPD, relata que: “Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados (...) ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito”.

O *compliance* deve ser estruturado para aplicação às pessoas jurídicas de direito privado, tais como, as organizações e as instituições, devendo, também, estarem em conformidade com o tratamento de dados pessoais das pessoas jurídicas de direito público (art. 23 da LGPD).

A LGPD em seu art. 50, § 3º, prevê: “As regras de boas práticas e de governança deverão ser publicadas e atualizadas periodicamente e poderão ser reconhecidas e divulgadas pela autoridade nacional”.

Já o art. 5º, inciso XII, da CF/88 prevê sobre a inviolabilidade do sigilo das comunicações telegráficas e de dados, sendo uma garantia constitucional.

As legislações vigentes que tratam sobre proteção de dados preveem o direito do requerente às informações solicitadas aplicando-se o princípio da transparência. Além deste, há os princípios da finalidade, necessidade, adequação e não discriminação.

Há, também, assegurado direito de acesso aos dados, retificação e descarte de informações equivocadas (conforme art. 6º, 17º e 18º da LGPD)<sup>3</sup>, sendo formas de garantias dos direitos fundamentais.

A Lei do Cadastro Positivo, Lei nº 12.414/2011: “Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito”.

O art. 6º da referida lei aduz que: “Ficam os gestores de bancos de dados obrigados, quando solicitados, a fornecer ao cadastrado: I - todas as informações sobre ele constantes de seus arquivos, no momento da solicitação”.

Neste contexto, o fato de utilizarmos uma comunicação digital é determinante para que suportemos constante vigilância em nossa privacidade, através da utilização de câmeras de segurança, máquinas com detectores de metais, reconhecimento facial, impressão digital na entrada e saída do trabalho, senhas para utilização de *sites* e sistemas operacionais e etc.

Voluntária ou involuntariamente, vivemos sob o constante monitoramento de dados pessoais ou de informações devido ao uso controlado das tecnologias de inteligência artificial.

---

3. Art. 6º da Lei nº 13.709/2018: As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios (...).

Art. 18º da Lei nº 13.709/2018: O titular dos dados pessoais tem direito a obter do controlador, em relação aos dados do titular por ele tratados, a qualquer momento e mediante requisição (...).

Art. 2º da Lei nº 13.709/2018: A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos: I - o respeito à privacidade; II - a autodeterminação informativa; III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; V- o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; VI- a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

## O DIREITO COMPARADO E A PROTEÇÃO DE DADOS

Em relação ao direito comparado, na Europa, a previsão acerca da tutela dos dados pessoais está presente no art. 35 da Constituição Portuguesa de 1976 e inserida, também, no art. 18 e art. 105 da Constituição Espanhola de 1978.

A Constituição Portuguesa de 1976 em seu art. 35, dispõe: “1. Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam (...)”.

Há tutelas jurídicas sobre dados pessoais que extrapolam os meros interesses individuais das pessoas naturais, alcançando o direito empresarial disposto no art. 2º da lei nº 13.709/2018, prevendo acerca dos direitos fundamentais e individuais constitucionalmente assegurados pela nossa Constituição Federal de 1988, dentre eles: o direito à privacidade, à honra, à imagem, à intimidade, à proteção do direito do consumidor, à livre concorrência, à livre iniciativa e ao desenvolvimento tecnológico.

O art.35 da Constituição Portuguesa de 1976, aduz que: “3. A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções políticas, filiação partidária (...), fé (...), vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expresso do titular(...)”.

Conforme Doneda et al. (2018): “O desenvolvimento dos mecanismos de inteligência artificial com a maior disponibilidade de informação deixou seus reflexos na regulação que começou a ser concebida em relação à proteção de dados pessoais”.

Sobre os dados pessoais a Constituição Portuguesa de 1976 em seu artigo 35º preleciona que: “4. É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excepcionais previstos na lei”.

De acordo com Rodotà (2008), Norris (2003), Lianos e Douglas (2000), um dos pontos mais relevantes quanto à disponibilização de dados pessoais é a utilização das informações coletadas com o objetivo de criar perfis de usuários formando vários bancos de dados.

A supracitada Constituição Espanhola de 1978 prevê no seu artigo 18 matéria de teor semelhante: “4. *La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos*”.

A Constituição Espanhola de 1978 trouxe no bojo do seu artigo 105 previsão legal acerca do acesso e cuidado dos arquivos e registro contendo dados pessoais: “b) *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*”.

Já nas legislações brasileiras a previsão legal de *compliance* está expressa no art. 5º, inciso XVII, da LGPD, que dispõe acerca do relatório de impacto visando a proteção de dados pessoais contendo descrições de processos de tratamento de dados e mecanismos de diminuição de riscos.<sup>4</sup>

4. Art. 5º, inciso XVII, da LGPD: relatório de impacto à proteção de dados pessoais: documentação do controlador que contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco.

Em um contexto geral, vemos o “abismo entre os desenvolvedores desses tipos de tecnologias e aqueles que são impactados por ela” (Bioni; Luciano, 2019, p. 208), o que tem demonstrado a necessidade de normas legais específicas sobre este tema, além da aplicação da transparência e vigilância no uso de programas dotados de inteligência artificial com o fim de reduzir as incertezas quanto aos riscos de proteção às informações (Floridi et al., 2017).

O art. 35 da Constituição Portuguesa de 1976 já tratava no seu artigo 35º acerca da utilização da informática, vejamos: “1. Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei”.

Observa-se que a Constituição Portuguesa mesmo sendo do ano de 1976 traz em seu texto previsão legal do conceito de dados pessoais, deliberando sobre quais devem ser os requisitos utilizados na conexão, no tratamento e transmissão de dados através do uso da rede mundial de computadores e aparelhos eletrônicos similares de modo a garantir a proteção jurídica.

O direito de acesso às informações é um dos mais importantes elementos de proteção que diz respeito ao direito da pessoa em tomar conhecimento de quem possui acesso a seus dados pessoais e como estes são ou foram utilizados devendo haver um controle social (Rodotà, 2013).

Na nossa Constituição Federal Brasileira de 1988 não há, explicitamente, previsão legal de que as pessoas jurídicas são titulares de direitos fundamentais. Contudo, a doutrina especializada no assunto de proteção de dados e a jurisprudência, possuem entendimento no sentido de que há possibilidade de aplicação dos direitos fundamentais, às pessoas jurídicas de direito privado e também aos entes despersonalizados, tendo em vista a tutela da personalidade.

Já a Lei Fundamental Alemã de 1949, em seus artigos 19 e 321, e também, a Constituição Portuguesa de 1976, em seus artigos 12 e 2, trazem a previsão normativa de que as pessoas jurídicas são titulares de direitos.

Deste modo, em todas as atividades, seja na esfera pública ou privada, é necessário que haja a transparência dos atos da Administração Pública, de acordo com a Lei 12.527/2011, e também, que seja feito o controle dos dados pessoais pelo titular, conforme a LGPD.

As informações pessoais da pessoa natural ou jurídica são atributos da personalidade e da honra, devendo haver o controle destes dados a fim de garantir a privacidade na atual sociedade da informação.

Atualmente o termo privacidade tem passado por uma reconceituação, dentro do direito do consumidor e da LGPD, pois, a privacidade deve respaldar-se no “direito do indivíduo de escolher aquilo que está disposto a revelar aos outros” (Rodotà, 2008, p. 74).

O conceito de dados pessoais está inserido no art. 5º, I, da LGPD e no art. 4º, IV, da Lei de Acesso a Informações Públicas (LAI) ao tratar acerca dos dados das pessoas naturais identificáveis.

Há uma pluralidade de dados ligados à pessoa natural, como os que dizem respeito à qualificação, dentre eles; o nome, nacionalidade, estado civil, naturalidade, profissão, RG, CPF, extrato de imposto de renda, certidão de nascimento ou casamento e comprovante de residência.

Nesse contexto, existem dados sensíveis, pertencentes à pessoa natural, que merecem um tratamento mais cuidadoso, tendo em vista dizerem respeito a informações: étnica, racial, religiosa, política, saúde, herança genética, fator sanguíneo, doença, orientação sexual, e etc., (art. 5º, inciso II, da LGPD).<sup>5</sup>

Existem, ainda, dados referentes às declarações ou opiniões manifestadas em redes sociais, sendo também considerados como dados pessoais, por analogia. Assim, o objeto de proteção legal visa garantir a tutela sobre a personalidade, dados e informações identificáveis relacionadas a determinada pessoa.

O art. 12, § 2º, da LGPD, leciona que: “Poderão ser igualmente considerados como dados pessoais, para os fins desta Lei, aqueles utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada.

A lei de proteção de dados traz determinações específicas acerca, também, da segurança dos dados pessoais de titularidade das pessoas jurídicas.

Devido a relevância do tema, na 108ª Conferência Internacional do Trabalho, foi promulgada a Declaração do Centenário da OIT, referindo-se ao ser humano como sendo o centro das políticas de melhorias laborais estando prevista a garantia de tutela à privacidade dos dados pessoais (OIT, 2019).

O Parlamento Europeu promulgou em 20/06/2019 um regulamento referente à efetivação da justiça e da transparência para os profissionais de serviços de intermediação, tendo como meta implementar normas que possibilitem às empresas agirem com mais equidade e eficiência.

O art. 35 do supracitado regulamento da União Europeia dispõe: “o tratamento dos dados pessoais deverá respeitar o regime jurídico da União relativo à proteção das pessoas singulares, ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais nas comunicações eletrônicas”.

Muito embora o referido regulamento esteja restrito à circunscrição da União Europeia, sua base legal serve como um norte para que as plataformas digitais relatem, por exemplo, os motivos pelos quais estão suspendendo um motorista de aplicativo.

---

5. Art. 5º da Lei nº 13.709/2018: Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural.

Art. 4º, IV, da Lei de Acesso a Informações Públicas - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável.

Assim, legislações de diferentes países que tratam sobre a matéria de proteção de dados traçam diretrizes de normas norteadoras para a elaboração de programas de *compliance*.

Rodotà relata acerca do aumento incontido do uso da *internet*, atrelado à intensa coleta de dados pessoais, somada à interconexão entre diversos bancos de dados que realizam o cruzamento de informados usuários, para o autor, a atual sociedade da informação “ameaça sombrear o crescimento igualmente intenso dos bancos de dados mais tradicionais, aqueles com finalidade de segurança, que também são modificados pelas tecnologias e pela realidade de um mundo sem fronteiras” (Rodotà, 2008, p. 146).

## **ESTUDO EMPÍRICO DA POLÍTICA DE PRIVACIDADE DOS DADOS UTILIZADOS PELA C&A NA RELAÇÃO LABORAL**

Neste presente trabalho foi realizada uma pesquisa empírica, *in loco*, na loja C&A à fim de observar como a referida empresa aplica a Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados e demais legislações conexas que garantem a inviolabilidade dos direitos constitucionais da intimidade, honra e liberdade de seus funcionários, sendo estes também, titulares do direito à privacidade em relação às suas informações pessoais que estão sob o domínio da empresa.

Nas lojas físicas da C&A há um sistema acústico de som em que dentre os anúncios dos produtos e serviços ofertados é informado, também, sobre a Lei Geral de Proteção de Dados e a Política de Privacidade adotada pela empresa em relação aos dados pessoais dos usuários.

Foi realizada, no dia 10/11/2023, uma pesquisa de campo na loja C&A do *Shopping Aldeota*, localizado na cidade de Fortaleza/CE.

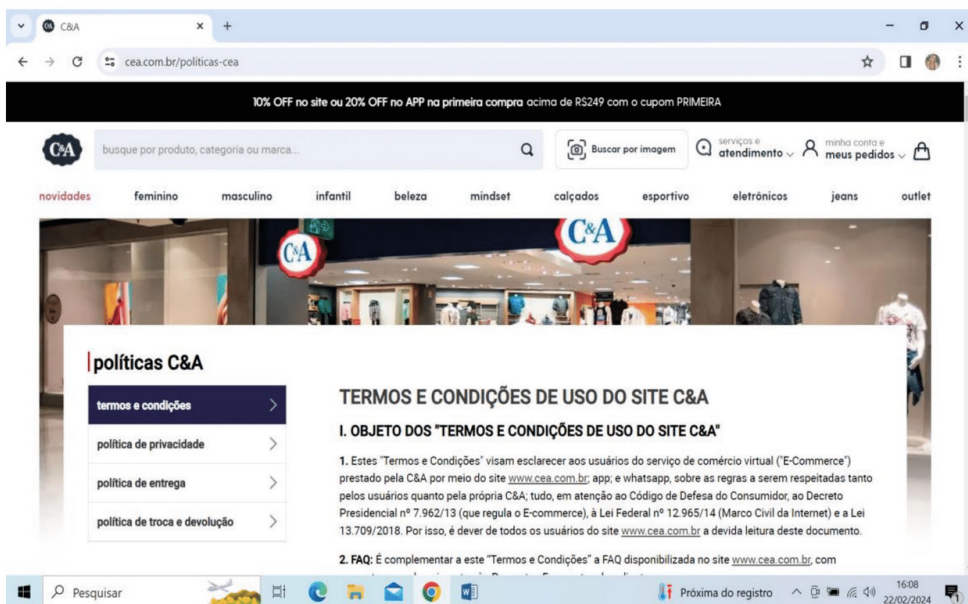
Nesta visita, *in loco*, foi solicitado a um dos funcionários, informações sobre como a C&A atua de modo a garantir o bom armazenamento dos dados pessoais fornecidos, não apenas por seus clientes, mas também, por seus funcionários.

Diante da pergunta, o funcionário imprimiu um papel em que constava o termo de “Aviso de Privacidade para Clientes e Usuários de Canais C&A e C&A Pay”, sendo este, um regulamento da empresa que prevê sobre a responsabilidade das informações prestadas pelos clientes das lojas físicas ou virtuais, além de ser uma política de segurança utilizada, também, no tratamento de banco de dados dos seus funcionários, vejamos:





Na mesma oportunidade da pesquisa de campo realizada na loja C&A verificou-se que a empresa comunica aos seus usuários acerca da existência, não apenas da LGPD, mas também, disponibiliza no *site* do seu *e-commerce* outras legislações como o marco civil da *internet*, o código de defesa do consumidor, o decreto presidencial nº 7.962/13 e etc., conforme abaixo:

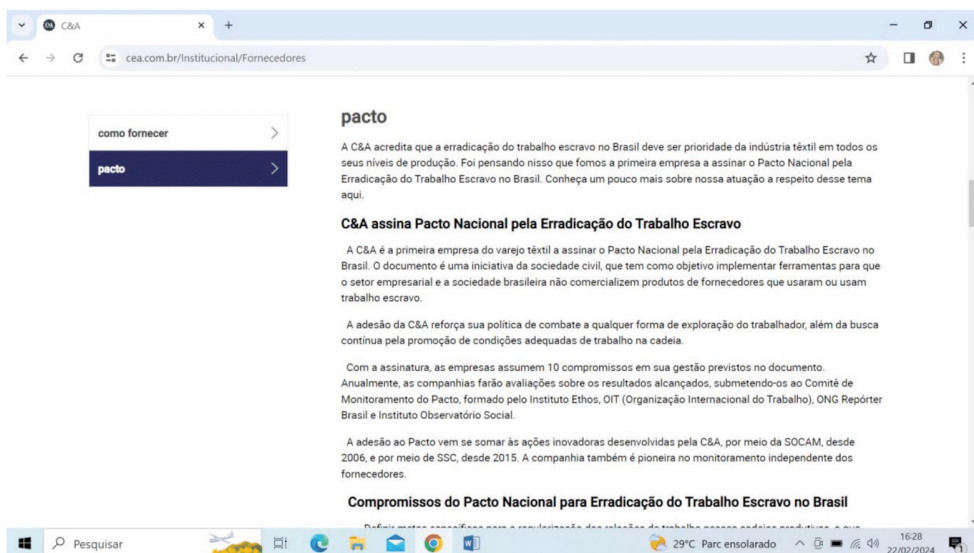




Em um segundo dia de pesquisa de campo realizada na C&A, em 17/11/2023, ao adentrar na loja, verificou-se que se encontrava trabalhando, uma operadora de caixa, transexual, que apesar de ter nascido com o gênero masculino se vê como mulher e é tratada no ambiente de trabalho e pelos clientes da empresa no feminino, atendendo pelo nome de “Yvi”.

Com isso, houve uma boa impressão na visita *in loco* realizada na referida empresa tendo em vista que a mesma está adotando, adequadamente, medidas de *compliance* dentro do seu ambiente laboral.

No *site* da C&A há a menção de um pacto contra o trabalho escravo tendo sido a referida empresa a primeira a assinar o “Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil”, sendo este, um exemplo da utilização do *compliance* em sua atuação, senão vejamos:



Há também na loja virtual da C&A informações acerca das garantias dos direitos fundamentais trabalhistas do empregado, vejamos:



Percebe-se que as regras de *compliance* vieram para beneficiar a todos, sejam: clientes, consumidores, empresas parceiras, empregados da empresa, pessoas portadoras de deficiência física, cromossômicas, transgêneros, transexuais e etc; fazendo com que haja um ambiente mais igualitário e justo, para todos, sem discriminação ou preconceitos quanto à raça, cor, orientação sexual, etnia, ideologia de gênero, religião, política e etc.

Conforme mencionamos no primeiro capítulo deste estudo, devido ao cenário atual do mercado de trabalho e de consumo, pequenas, médias e grandes empresas precisaram se moldar às legislações do *e-commerce* e às regulamentações de *compliance*.

Há o Decreto Presidencial nº 7.962/13 que regimenta a Lei nº 8.078/1990 e delibera acerca das transações efetivadas no comércio *online* sendo um verdadeiro manual de compilados de requisitos legais que servem de base para a efetivação do *compliance*.

## O COMPLIANCE NO AMBIENTE LABORAL DA C&A

Sites de comércio eletrônico como a C&A estão investindo, cada vez mais, em políticas de proteção às informações pessoais não apenas de seus clientes, mas também, de seus empregados, como meio de resguardar o banco de dados e a privacidade dos mesmos.

O art. 5º, inciso I, da LGPD, traz o conceito de dado pessoal: “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”.

Já o inciso IV do art. 5º da LGPD define o que seria banco de dados: “conjunto estruturado de dados pessoais, estabelecido em um ou em vários locais, em suporte eletrônico ou físico”.

Partindo do exemplo da loja C&A, vemos que, atualmente, há um maior comprometimento por parte das empresas com a responsabilidade e transparência em sua relação interpessoal com os consumidores que compram produtos, nas lojas físicas, no *e-commerce* e no *marketplace*, assim como há também o cuidado com as informações pessoais dos funcionários da empresa, sendo todos os usuários considerados como titulares de direitos, estando protegidos pela Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

O art. 5º, inciso V, da Lei nº 13.709/2018, traz o conceito de quem é considerado titular: “pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento”.<sup>6</sup>

Ao manusearmos o *site* de comércio eletrônico da C&A percebemos que até para a oferta de emprego o candidato à vaga precisa preencher algumas informações constando os seus dados pessoais, antes mesmo de ser contratado para trabalhar na empresa, conforme ver-se abaixo:

Trabalhe Conosco | C&A

cea.com.br/trabalhe-conosco

Como trabalhar na C&A?

Privacidade de Dados (LGPD)

### Cadastre-se

e fique por dentro de todas as novidades

email: exemplo@ex.com

selecione seu gênero: ☒ feminino ☐ masculino

enviar

Ao clicar em "enviar" você aceita os termos de uso da C&A

feminino	masculino	infantil	plus size	beleza	eletrônicos
blusas	camisetas	bodys	vestidos	perfumes	celulares
macacões e jardineiras	camisas	conjuntos	moda íntima	maquiagem	kindle
vestidos	bermudas	vestidos	casacos e jaquetas	cosméticos masculinos	tablets
saias	calças	shorts e bermudas	calças	perfume feminino	fones de ouvido
moda praia	cuecas e meias	calçados	blusas	acessórios	caixa de som
biquínis	jaquetas e casacos	calças	shorts e bermudas	corpo e banho	carregadores
moda íntima	moda praia	moda praia			

Pesquisar

29°C Parc ensolarado

16:13 22/02/2024

Vamos adentrar agora no plano do consentimento dado pelo titular quanto à disponibilização de seu dados e informações pessoais ao controlador, permitindo a este a utilização dos mesmos.

No sítio eletrônico da C&A há várias informações sobre a importância do aceite do titular quanto ao consentimento da utilização de seus dados pessoais, informando quais dados serão coletados.

O art. 5º, VI, da LGPD, traz o conceito de controlador: “pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais”.

6. Aviso de Privacidade para Clientes e Usuários de Canais C&A e C&A Pay. Disponível em: <https://www.cea.com.br/politica-de-privacidade>. Acesso em: 10/11/23.

Já o art. 5º, XII, da LGPD relata por sua vez o que é considerado consentimento: “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”.

Percebemos que há uma certa imposição ao titular, condicionando o fornecimento do produto ou serviço somente após obter-se seus dados pessoais. O art. 9º, § 3º, da LGPD, traz o alerta de que o usuário deverá ser informado sobre os seus direitos previstos no art. 18 do mesmo dispositivo legal.

Com isso, podemos dizer que o consentimento do titular vem da liberdade deste em manifestar o seu aceite ou não. Por sua vez, o operador fica atrelado à utilização dos dados pessoais apenas para a finalidade informada.<sup>7</sup>

## **A VULNERABILIDADE DAS INFORMAÇÕES PESSOAIS DISPONIBILIZADAS PELOS EMPREGADOS**

No momento do aceite do usuário na página do *e-commerce* da C&A são coletadas diversas informações cadastrais de cunho pessoal do titular, tais como: nome e endereço completo, CPF, RG, carteira de habilitação, *e-mail*, gênero, data de nascimento, e etc; além de fotos dos respectivos documentos, o que gera uma certa insegurança jurídica.

O alerta está na autorização que foi dada ao controlador quanto ao compartilhamento dos dados pessoais do usuário, pois, com isso, empresas como a C&A, no nosso exemplo, poderão repassar informações pessoais para terceiros ou empresas parceiras, tais como: Cyamprev - sociedade de previdência privada, C&A Modas S.A, Instituto C&A, cartão de crédito C&A, envio de propagandas da C&A por *e-mail*, *smartphone*, algoritmos de *instagram*, e etc.

Outro alerta é que esses dados pessoais disponibilizados pelo usuário à C&A podem ser transferidos às prestadoras de serviços associadas localizadas fora do Brasil, conforme disposto no tópico 5, itens 5.1, 5.2 do termo de política de privacidade da C&A.

A preocupação está no fato de que tendo em vista que a C&A é uma empresa transnacional, presente não apenas no Brasil, mas também em outros países, como Alemanha, Holanda, Espanha, México, Portugal, dentre outros, fortalece o dever de cuidado destas empresas com o armazenamento e tratamento desse banco de dados pessoais em relação à dimensão extraterritorial que o compartilhamento mundo a fora de informações pode causar.

Quanto aos direitos dos usuários em relação à vigilância no manuseio dos seus dados pessoais, o tópico 7 do Termo de Política de Privacidade da C&A, presente no *site* da empresa, este não traz maiores detalhes sobre o prazo em que a C&A terá, por exemplo, para retificar quaisquer informações incorretas ou desatualizadas, disponibilizando apenas números de contato e preenchimento de formulário *online* de atendimento ao cliente.

7. Aviso de Privacidade para Clientes e Usuários de Canais C&A e C&A Pay. Disponível em: <https://www.cea.com.br/politica-de-privacidade>. Acesso em: 10/11/23.

No item 9 do Termo de Política de Privacidade da empresa, há a afirmação de que a C&A não se responsabiliza por conteúdos ou *links* repassados através de interações com *sites* de terceiros, não monitorando o modo como esses sítios eletrônicos coletam, armazenam e transferem informações do titular dos dados, o que dá margem à insegurança jurídica.

Por fim, no final do item 12 do referido termo, há a informação de que caso o usuário cadastre o seu *e-mail* no *site* da C&A e clique em enviar estará aceitando todos os termos de uso da C&A.

Nota-se, por todo o contexto, que ainda existe uma acentuada vulnerabilidade quanto à disponibilização de dados pessoais nos cadastros físicos das empresas ou dentro do ambiente virtual, restando uma certa margem de insegurança jurídica.

## CONCLUSÃO

O presente artigo tratou sobre mecanismos de proteção de dados pessoais dos empregados dentro do ambiente de trabalho. Utilizou-se como base de pesquisa, legislações específicas sobre a política de governança e privacidade das informações personalíssimas fornecidas no meio laboral, possuindo como objetivo principal mostrar alguns programas de *compliance* utilizados na empresa C&A onde fora realizada uma pesquisa *in loco*.

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) dispõe que: “pequenas e médias entidades podem implementar programas de *compliance*, ainda que eles sejam mais modestos e contem com orçamentos muito reduzidos em face dos programas de grandes companhias” (CADE, 2016).

Podemos afirmar que a nova era digital, requer cuidado quanto ao tratamento normativo que se refere a proteção de dados pessoais, pois, envolve direitos fundamentais, constitucionalmente protegidos, como a vida privada, a intimidade, a honra, a imagem e a liberdade humana. Assim, tendo em vista a relevância dos direitos protegidos, tenta-se dirimir a utilização desenfreada dos dados pessoais do titular seja pelas instituições públicas ou privadas. (Silveira, 2023).

De acordo com Barros e Venturini, atividades estatais são pouco sujeitas a terem a veiculação de seus dados sem a devida autorização, no entanto, os particulares são alvos constantes de importunação às suas informações confidenciais, estando cada vez mais expostos à propagação de seus dados pessoais, sem o devido consentimento, seja por ato de agente público ou privado (Barros; Venturini, 2018, p. 43).

Diante desse cenário, observamos que deve-se haver zelo e cuidado com os dados pessoais dos usuários da *web*, pois, só é legalmente autorizado disseminar as informações do titular com o consentimento deste.

Dentro deste cenário as empresas privadas estão se utilizando do *compliance* adotando ações dentro do seu ambiente corporativo que visam garantir que as atividades prestadas não violem as normas vigentes, sendo uma política de comportamento adotada, também, pelas sociedades empresariais, organizações e instituições, como meio de prevenir a ocorrência de danos ou riscos, no ambiente empresarial, agindo conforme valores éticos.

Na política de *compliance*, caso não haja o consentimento livre do usuário, o controlador estará agindo de forma abusiva, desrespeitando as normas do CDC, conforme previsão do art. 39, inciso IX, e desobedecendo, também, os art. 5º, inciso XVII, art. 46 a 50 e art. 52, § 1º, incisos VIII a X, todos da LGPD, podendo ser penalizado com sanções administrativas.

A lei visa tutelar a privacidade e a liberdade do indivíduo. A norma jurídica tem por titular os direitos constitucionais e fundamentais da pessoa física, brasileira ou estrangeira, que digam respeito à proteção de dados tratados dentro do território nacional brasileiro.

Podemos dizer que o tema sobre proteção de dados pessoais faz parte, hoje, do processo evolutivo do direito digital, sendo considerado um direito fundamental autônomo (Mendes, 2014).

Com isso, a pessoa jurídica de direito privado deverá atuar de modo diligente, gerenciando os riscos no processo de tratamento, coleta e armazenamento dos dados de seus funcionários, evitando a ocorrência de danos e violação às normas contidas na LGPD, dirimindo riscos aos direitos fundamentais da pessoa humana em decorrência da desconformidade no tratamento dos dados pessoais por parte do controlador.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávio Carvalho Monteiro de; FERREIRA, Isadora Costa. *Compliance* trabalhista: compreendendo a prevenção de risco trabalhista por meio de programa de integridade. **Revista Síntese:** trabalhista e previdenciária. São Paulo, v. 28, n. 331, p. 73-84, jan. 2017.

ANTONIK, Luis Roberto. **Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial:** uma visão prática. Rio de Janeiro: Alta Books, Edição do Kindle, 2016.

AMARAL, João Ferreira do. **Economia da informação e do conhecimento.** Coimbra: Almedina, 2009.

**Aviso de Privacidade para Clientes e Usuários de Canais C&A e C&A Pay.** Disponível em: <https://www.cea.com.br/politica-de-privacidade>. Acesso em: 10/11/23.

BAIÃO, Kelly Sampaio; GONÇALVES, Kalline Carvalho. **A garantia da privacidade na sociedade tecnológica:** um imperativo à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. *Civilistica*. com. Rio de Janeiro, a. 3, n. 2, jul./dez. 2014. Disponível em: Acesso em: 23 jun. 2019.

BENVENISTI, E. **The Law of Global Governance.** Hague Academy of International Law [s.l.]. AIL-Pocket, p.118, 2014.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais**: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, p. 70-77, 2019.

\_\_\_\_\_; LUCIANO, Maria. O princípio da precaução na regulação de inteligência artificial: seriam as leis de proteção de dados o seu portal de entrada? In: FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin (Org.). **Inteligência artificial e Direito**: ética, regulação e responsabilidade. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BLUM, Renato Opice; ZAMPERLIN, Emelyn. **Compliance, responsabilidade empresarial e segurança da informação**. Lex Magister, Porto Alegre, 23 jun. 2016. Disponível em: [www.lex.com.br/doutrina\_27159943\_compliance\_responsabilidade\_empresarial\_e\_seguranca\_da\_informacao.aspx]. Acesso em: 26.10.2019.

CALIESS, Galf-Peter; RENNER, M. **Between law and social norms**: the evolution of global governance. Ratio Juris, v. 22, n. 2, p. 260-280, 2009.

CAMARGO, Coriolano Almeida; SANTOS, Cleorbete. **Fundamentos do compliance**. Edição do Kindle, 2019.

CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). **Comentários à Constituição da Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, Catarina Sarmento e. **Direito da Informática, privacidade e dados pessoais**. Coimbra: Almedina, 2005.

COMPLIANCE TOTAL. **Pilares de um mecanismo de integridade e sistema de compliance**. Texto baseado no conteúdo do livro “Compliance – A excelência na prática” de Wagner Giovanini. 2014. Disponível em: [www.compliancetotal.com.br/compliance/pilares]. Acesso em: 14.10.2019.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Guia para programas de compliance**. Brasília, 2016. Disponível em:[www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\_do\_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf]. Acesso em: 11.01.2019.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance**: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DONEDA, Danilo. **A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental**. Espaço Jurídico, Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2011.

\_\_\_\_\_. et al. **Considerações iniciais sobre inteligência artificial, ética e autonomia pessoal**. Pensar, Fortaleza, v. 23, n. 4, p. 1-17, out./dez. 2018.

EGGERS, W.; SCHATSKY, D.; VIECHNICKI, P. **AI-augmented government**: using cognitive technologies to redesign public sector work. [s.l.], 2017. Disponível em:. Acesso em: 5 ago. 2018.

FLORIDI, L. Soft ethics, the governance of the digital and the General Data Protection Regulation. **Philosophical transactions of the royal society a mathematical physical and engineering sciences**. Disponível em: Acesso em: 23 jun. 2019.



FRAZÃO, Ana; MEDEIROS, Ana Rafaela Martinez. Desafios para a efetividade dos programas de *compliance*. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, p. 71, 2018.

\_\_\_\_\_ et al. **Artificial intelligence and the “Good Society”**: the US, EU, and UK approach. *Science and Engineering Ethics*, Springer, p. 1-24, 2017.

FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato; ABILIO, Vivianne da Silveira. *Compliance de dados pessoais*. In: FRAZÃO, Ana; TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena Donato (Coords.). *A lei geral de proteção de dados pessoais e suas repercussões no direito brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters, **Revista dos Tribunais**, p. 677-715, 2019.

GOULART, Guilherme Damasio. Limites do BYOD: entre o poder do empregador e a proteção dos direitos da personalidade do empregado. **Revista de direito do trabalho**, São Paulo, v. 40, n. 159, p. 71-86, set.-out. 2014.

GUZMAN, Andrew T. **International Law**: a compliance-based theory. UC Berkeley Public Law and Legal Theory. Working Paper Series, Berkeley, CA, Paper n. 47, 2001.

HAN, Byung-Chul. **No exname**: perspectivas do digital. Trad. Lucas Machado. Petrópolis: Vozes, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

JANONI, Daniella; GIEREMEK, Rogéria. **Relações de trabalho e compliance**: parceria necessária. São Paulo, 01 fev. 2013. Disponível em: [www.administradores.com.br/noticias/carreira/relacoes-de-trabalho-e-compliance-parceria-necessaria/73122/]. Acesso em: 26.10.2019.

JOBIM, Rosana Kim. **Compliance e trabalho**: entre o poder diretivo do empregador e os direitos inespecíficos do empregado. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018.

KARAM-SILVEIRA, Marco Antonio. Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei nº 12.527/2011) – Democracia, República e Transparência no Estado Constitucional. **Revista dos Tribunais**, v. 102, n. 927, p. 131-155, jan. 2013.

LAZZARIN, Sonilde Kugel; CAVAGNOLI, Fernanda Onzi. *Compliance trabalhista*. **Revista Fórum Justiça do Trabalho**. Belo Horizonte, v. 35, n. 417, p. 95-110, set. 2018.

LIMA MARQUES, Cláudia. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 9. ed. São Paulo: Ed. RT, p. 884-885, 2019.

MADDEN, Mary. **Privacy, security, and digital inequality**: how technology experiences and resources vary by socioeconomic status, race, and ethnicity. Acesso em: 23 jun. 2019.

MAGALHÃES JUNIOR, Danilo Brum de. Gerenciamento de risco, *compliance* e geração de valor: os *compliances programs* como ferramenta para mitigação de riscos reputacionais nas empresas. **Revista dos Tribunais**, v. 997, n. 107, p. 575-594, nov. 2018.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 9 ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Ed. RT, 2019.



MATHIES, Anaruez. **Assédio moral e *compliance* na relação de emprego**: dos danos e dos custos e instrumentos de prevenção. Curitiba: Juruá, p. 131-181, 2018.

MEHR, H. **Artificial intelligence for citizen services and government**. [s.l.], 2017. Disponível em: Acesso em: 5 ago. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, p. 172-173, 2018.

MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor**: linhas gerais de um novo direito fundamental. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **Decisão histórica do STF reconhece direito fundamental à proteção de dados pessoais**. Jota, [s.l.], 10 maio 2020. Disponível em: Acesso em: 27 jun. 2020.

MILLER, Geoffrey P. **The compliance function**: an overview. NYU Law and Economics Research Paper, p. 14-36, nov. 2014.

MIRAGEM, Bruno. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018 (LGL\2018\7222)) e o Direito do consumidor. **Revista dos Tribunais**, v. 1009, n. 108, p. 173-222, nov. 2019.

\_\_\_\_\_; FRAJHOF, Isabella Z. Inteligência artificial e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: breves anotações sobre o direito à explicação perante a tomada de decisões por meio de *machine learning*. In: FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin (Org.). **Inteligência artificial e Direito**: ética, regulação e responsabilidade. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MULHOLLAND, Caitlin. A tutela da privacidade na internet das coisas (IOT). In: MAGRANI, Eduardo (Org.). **Horizonte presente**: debates de tecnologia e sociedade. 1. ed. Rio de Janeiro: Letramento, v. 1, 2019.

MUNIZ, Mirella Karen de Carvalho Bifano; DIAS, Ronaldo Mayrink de Castro Garcia. **Compliance e direito do trabalho**: novas práticas para mitigar novos riscos. LTr Suplemento Trabalhista, São Paulo, v. 52, n. 094, p. 529-537, nov. 2016.

NEGRI, S. M. C. de Ávila; DE OLIVEIRA, S. R.; COSTA, R. S. **O uso de tecnologias de reconhecimento facial baseadas em inteligência artificial e o direito à proteção de dados**. Direito Público, [S. l.], v. 17, n. 93, 2020.

NORRIS, Clive. From personal to digital CCTV, the panopticon, and the technological mediation of suspicion and social control. In: LYON, David. **Surveillance as social sorting**: privacy, risk, and digital discrimination. Routledge: New York, 2003.

OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Origem e evolução histórica do *compliance* no direito brasileiro. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance**: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, p. 40-43, 2018.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). **ILO Centenary Declaration**. Geneva: International Labour Office, 2019. Disponível em: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\_700622.pdf]. Acesso em: 03.11.2019.

ORWELL, George. 1984. Trad. Alexandre Hubner. São Paulo: **Companhia das Letras**. 2009.

PINHEIRO, Patrícia Peck Garrido. Nova lei brasileira de proteção de dados pessoais (LGPD) e o impacto nas instituições públicas e privadas. Sociedade da informação: inquietudes e desafios. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1000, ano 108, p. 309-323, fev. 2019.

PURTOVA, Nadezhda. **The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law.** Law, Innovation and Technology, v. 10, n. 1, p. 40-81, 2018.

REUTERS, Thomson. A cultura de *compliance* em matéria de proteção de dados e sua adoção no âmbito laboral. **Revista dos Tribunais Online**. vol. 214, p. 323 – 340, 2020.

RICHARDS, N. M.; SMART, W. D. **How should the law think about robots?**, 2013. Disponível em: Acesso em: jan. 2018.

RODOTÁ, Stefano. **A vida na sociedade de vigilância:** a privacidade hoje. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

\_\_\_\_\_. **Some Remarks on Surveillance today.** European Journal of Law and Technology, Vol. 4, No. 2, 2013. Disponível em: Acesso em: 20 ago. 2019.

SILVEIRA, Marco Antonio Karam. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e seu *compliance* para empresas privadas. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 35. ano 10. p. 247-285. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2023.

SOUZA, Renato Rocha. Sobre a ética humana e a ética dos algoritmos. In: MAGRANI, Eduardo (Org.). **Horizonte presente:** debates de tecnologia e sociedade. 1. ed. Rio de Janeiro: Letramento, v. 1, 2019.

SPRATLING, Gary R. The experience and views of the enforcement community. In: **Corporate Crime in America:** Strengthening the “good citizen” Corporation. United States Sentencing Commission (Simpósio), p. 303-309, 1995.

STUCKE, Maurice. **In search of effective ethics & compliance programs.** The Journal of Corporation Law – University of Tennessee, v. 39, n. 4, p. 769-832, dez. 2013.


UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho. Relativo à promoção da equidade e da transparência para os utilizadores profissionais de serviços de intermediação em linha.** Disponível em: [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-56-2019-INIT/pt/pdf>]. Acesso em: 04.11.2019.

VERBEEK, P. Morality in design: design ethics and the morality of technological artifacts. In: VERMAAS, Pieter E.; KROES, Peter; LIGHT, Andrew; MOORE, Steven A. (Eds.). **Philosophy and Design:** from Engineering to Architecture. Dordrecht: Springer, p. 91-103, 2008.

WEBER, Rolf H. Internet of Things – New security and privacy challenges. **Computer Law & Security Review**, v. 26, n. 1, p. 23-30, 2010.

WECHSLER, H. **Reliable face recognition methods:** system design, implementation and evaluation. Springer, 2007.

# A PROCURA E OFERTA NOS MERCADOS: UM ESTUDO SOBRE OS FACTORES QUE INFLUENCIAM A PROCURA DOS BENS NOS PRINCIPAIS MERCADOS DA CIDADE DE LICHINGA

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430097>

*Data de aceite: 17/10/2024*

**Alberto Reginaldo Maoze**

Mestrando em Administração e Gestão de Negócios, UCM-Faculdade de Gestão de Recursos Florestas e Faunísticos

adquirir, é influenciada pelo pela renda dos compradores, seus gastos, preço e pela numero de população.

**PALAVRA-CHAVE:** Demanda, Mercados, Factores da Procura

**RESUMO:** O artigo versa sobre a Procura e Oferta nos Mercados: Um Estudo Sobre os Factores que Influenciam a Procura dos Bens nos Principais Mercados da Cidade de Lichinga. Tendo como pergunta de partida: quais são os Factores que Influenciam a Procura dos Bens nos Principais a nível dos principais mercados na cidade de Lichinga? Partindo do pressuposto que a demanda é um dos conceitos chaves a nível da economia de mercado, na quel deve equilibrar as necessidades compradores, estando está, dependente de varios factores que influciam na procura na maioria dos mercados de bens e servicos. Para tal realizou-se um estudo de caso, que envolveu três mercados (Mercado Sanjala, Mercado Chiuaula e Mercado Central). Que por meio a um inquerido foram inqueridas e entrevistas 106 participantes. Com isso, contatou-se que a nível dos mercados em estudo, as quantidades demandadas por de bens que os consumidores desejam

## INTRODUÇÃO

Considera-se que uma das melhores maneiras de perceber a relevância da economia é começar pelos fundamentos da oferta e da demanda dos bens. Focando-se essencialmente na demanda é uma ferramenta essencial e poderosa que pode ser aplicada a uma ampla variedade de questões interessantes e importantes. Dentre elas, podemos citar: a compreensão e a previsão de como as variações nas condições econômicas mundiais podem afetar o preço de mercado e a produção. A avaliação do impacto dos controles governamentais de preços, do salário mínimo, de sustentação de preços e dos incentivos à produção. A determinação do modo como os impostos, os subsídios, as tarifas e as cotas de importação afetam consumidores.

Desta forma, a pesquisa pretende responder a seguinte questão de partida: quais são os Factores que Influenciam a Procura dos Bens nos Principais a nível dos principais mercados na cidade de Lichinga?

Como forma de responder esta questão, foi traçado o seguinte objectivo geral: descrever sobre os factores que Influenciam a Procura dos Bens nos Principais mercados da Cidade de Lichinga, procurando de forma específica, conceitualizar os mercados a nível da cidade de Lichinga, apresentar o papel da demanda a nível dos mercados de Lichinga, bem como descrever os principais factores por de trás da procura dos Bens nos Principais Mercados da Cidade de Lichinga.

Esta pesquisa irá permitir a área académica, o fornecimento de matéria mais aprofundada sobre os Factores que Influenciam a Procura dos Bens nos Principais Mercados a nível da Cidade de Lichinga. E, é correcto afirmar que o tema de pesquisa é da actualidade, e abrangente em matéria voltada a Economia. Neste contexto, espera-se que existam estudos como este, como forma de suprimir todas as dúvidas que as pessoas têm sobre como lidar com este modelo.

## REVISÃO DE LITERATURA<sup>1</sup>

Para fazer menção ao referencial Teórico, o estudo começa por trazer o conceito de mercado, que de acordo com Lopes (2011), “é o locus em que a demanda e a oferta se unem para formar o preço dos bens e serviços” (p. 60).

Por sua vez, Kotler (2007) garante que:

Os conceitos de troca e relacionamento levam ao conceito de mercado. Um mercado é o conjunto de compradores reais e potências de um produto. Esses compradores compartilham de um desejo ou uma necessidade específicos que podem ser satisfeitos por meio de troca e relacionamento (p. 12).

Parkin (2008) afirma que o mercado é qualquer situação onde exista oferta e busca, isto é, as situações de compra e venda sempre irão caracterizar um mercado.

Um mercado pode ser uma feira, um hipermercado, uma bolsa de valores, um site na internet, rede de balcões dos bancos, Pode ser um local, como uma lota de peixe, ou um sítio virtual. Os mercados também diferem uns dos outros quanto as regras que neles vigora, que tanto podem ser formais, repleto de leis, como informais, repleto de costumes. O mercado pode mesmo ser ilegal, de produtos roubados ou substâncias psicotrópicas proibidas (Louçã & Caldas, 2009, p. 107).

No entanto, a partir das ideias deixadas pelos autores acima citados pode perceber que existe algo em comum nas definições, isto é, para ser mercado deve estar incluído os vendedores e compradores num determinado espaço efetuando a troca de um bem ou serviço. Como exemplo de Mercado na Cidade de Lichinga podemos encontrar: Mercado Muchenga, mercado de Sanjala, Mercado Central <sup>2</sup>.

1. Consiste em detectar, consultar e obter a bibliografia e outros materiais vitais para os objectivos do estudo, dos quais extraímos e sintetizamos informação relevante e necessária para o problema (Gil, 2007).

2. Que será o mercado de estudo para o artigo.

O conceito de mercado está ligado ao ambiente abstrato, no qual a oferta e demanda se unem a fim de obter ciência do produto como algo definitivo e distinto por seus consumidores. Desta forma, mercado pode ser visto como conjunto de todas as empresas que produzem mercadorias, e suas relações com os compradores desses produtos, formulando assim o seu preço (Kupfer & Hasenclever, 2002).

É partindo desta visão que, Pindyck e Rubinfeld (2002) afirmam a existência de vários mercados caracterizados pelo deslocamento da procura e oferta de forma cíclica. A renda de população, por exemplo, pode aumentar ou diminuir conforme a economia do país, bem como ser afectada pela estação do ano, daí que alguns bens podem ser mais adquiridos ou não, levantando ou reduzindo a oscilação no respectivo mercado. Desta forma, do mesmo modo que a demanda alteram ciclicamente, a oferta por sua vez também apresenta uma alteração de tempos em tempos.

Focando-se sobretudo nas variáveis e oscilações que podem afectar a Demanda<sup>3</sup>, Vasconcellos (2009), começa por considerar que “a demanda ou procura é a quantidade de determinado bem ou serviço que os consumidores desejam adquirir, num dado período, dada sua renda, seus gastos e o preço de mercado” (p. 31).

Desta forma, o autor deixa claro que a demanda representa um desejo, um plano. Representa o máximo a que o consumidor pode aspirar, dada sua renda e os preços no mercado.

A demanda é um fluxo, porque é definida para determinado período de tempo (semana, mês, ano). Ou seja, a quantidade demandada está sempre relacionada com um período de tempo. Por exemplo, a quantidade de arroz que uma família irá consumir em uma semana é diferente da que ela irá consumir em um mês.

Segundo Mankiw (2009), ao se referir da demanda, considera que uma das características é que o preço é inversamente proporcional a demanda de um determinado bem ou serviço. Na medida em que a própria lei já garante que tanto o preço quanto a quantidade demandada de um bem ou serviço aumentam, isso fará com que a quantidade demandada também diminua. De igual modo, acontece quando o preço diminui, o que fará com que a quantidade demandada aumente.

Por outro lado, Mankiw (2009) acrescenta ainda a existência de alguns tipos de bens que se comportam de forma divergente a lei da demanda acima citada. Os chamados bens Giffen que são caracterizados pelo facto de sempre que o preço de um bem aumenta a sua demanda também aumentar, justificado pelo efeito renda ser na maioria das vezes maior que o efeito substituição, ou seja, acontecem quando existe uma subida no nível geral de preços e por consequência desse facto origina queda no poder de compra, fazendo com que alguns itens tornarem-se proibitivos e por este facto, são substituídos por outros itens, que de certa forma impactam menos na renda. Aqui o item gasto em substituição ao que antecede, é caracterizado por apresentar uma subida em sua demanda frente ao aumento do seu próprio preço

---

3. Sendo, a demanda a proposta levada a cabo a nível do Artigo.

Por outro lado, é apresentado outro tipo de bem, os chamados Bens de Veblen, que estes podem ser caracterizados por serem adquiridos com objectivo de ostentação por parte da sociedade. Dai que, quanto maior for o valor desse bem, maior será o seu nível de procura. Por exemplo, aquisição de joias, artes plásticas.

Desse modo, a curva de demanda indica quanto o consumidor pode adquirir, dadas várias alternativas de preços de um bem ou serviço. Indica que, se o preço for 20,00MT, ele pode consumir, dada sua renda, 10 unidades; se o preço for 30,00MT, ele pode consumir 8 unidades, e assim por diante. Desta forma, a demanda não representa a compra efetiva, mas a intenção de comprar, a dados preços.

Pindick e Rubinfeld (2002) consideram que a curva da procura apresenta a quantidade que os compradores encontram-se dispostos a pagar à medida que muda o preço unitário. Os mesmos autores consideram ainda que podemos escrever essa relação entre a quantidade demandada e os preços como uma equação:

$$Q_d = Q_d * P$$

Ou podemos desenhá-la graficamente.

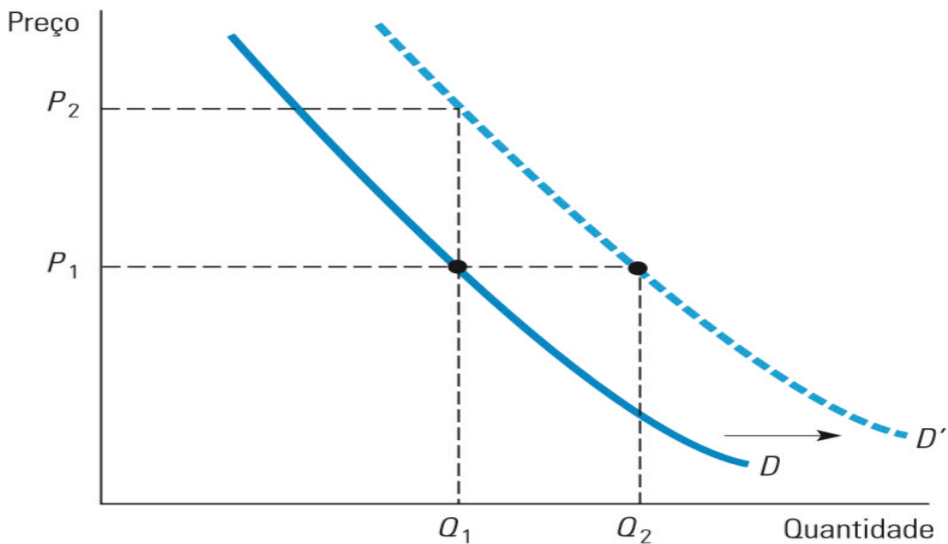


Figura 1: Curva de Demanda

Fonte: Pindick e Rubinfeld (2002)

Note que tal como foi apresentado pelo autor acima citado, Pindick e Rubinfeld (2014) garantem que a curva de demanda nessa figura, indicada por D, é descendente. Por exemplo, um preço mais baixo pode estimular consumidores que já tenham adquirido tal mercadoria a consumir quantidades maiores. Além disso, pode permitir que outros consumidores, que antes não compravam este bem, se tornem capazes de arcar com tal preço e comecem a comprá-lo.

## Factores que Influenciam a Procura dos Bens nos Principais Mercados

Parte-se do princípio que a demanda de bens e serviços é influenciada por vários e a sua variação pode definir um aumento ou então declínio da sua curva. Sendo assim, Silva e Luiz (2001) apresentam uma série de factores, dais quais fazem parte:

**A renda dos consumidores:** na medida em que é um meio utilizado para adquirir os bens. Ou seja, a renda limita a quantidade de bens que os compradores podem adquirir, na medida em que, quando maior for a renda, então maiores serão as quantidades consumidas dos bens. Bem como, pode-se também ter em consideração que a partir de uma renda elevada pode-se consumir produtos mais caros que de igual modo podem ter seu consumo limitado pela renda. Aqui parte-se do conceito de escassez.

**Preço dos bens:** o que preço pode afectar a demanda na medida em que quanto maiores forem os preços dos bens, menos será a quantidade demandada desse bem, e de igual modo, quando menor foi o preço do bem maiores serão as quantidades demandadas. Este factor deve-se ao facto dos compradores estarem mais dispostos a comprarem os bens quando os preços forem mais reduzidos.

**Preço de outros bens:** os preços dos outros bens que uma pessoa consome influenciam a demanda pelo bem. Ao gastar mais com os outros bens, sobra menos dinheiro para gastar com o bem. Por exemplo, o aumento do preço do Farinha e do óleo influenciam a demanda por batata.

**Gosto ou preferência do consumidor:** o consumidor escolhe determinadas quantidades de bens, que formará sua cesta de consumo. Essa escolha é influenciada por uma escala de preferência, em função de seu gosto e dos preços dos bens. Essa cesta é formada no sentido de maximizar a sua satisfação com um mínimo de gasto, ou seja, adquirir o máximo de produtos gastando o mínimo possível. Entretanto, os gastos são limitados pela renda do consumidor. Deve ficar claro para nós que a utilidade do bem é diferente de pessoa para pessoa. Uma pessoa pode preferir suco a refrigerante e outra refrigerante a suco, por exemplo.

Partilhando de ideia bastante semelhante aos autores acima citados, Vasconcellos e Oliveira (2000) garantem que, o nível de impacto da influência do preço de um determinado produto na procura por um outro bem é bastante notório. Sobretudo quando:

- Os bens são substituídos <sup>4</sup> (por exemplo Manteiga e Margarida) a demanda é inversamente proporcional;
- E no caso dos bens complementares <sup>5</sup> (arroz e feijão) a demanda de um tem uma influência positiva no outro.

---

4. No que concerne aos bens substitutos, Vasconcellos e Oliveira (2000) garante que por mais que uma pessoa tenha preferência por certa marca ou produto, ele geralmente se mostra inclinado a trocar por seu substituto caso tenha um bom motivo para isso.

5. De acordo com Pindyck e Rubinfeld (2002), um bem são considerados complementares quando o aumento no preço de um deles diminuiu a quantidade demandada pelo outro.

Ainda em torno dos factores que a demanda de bens, Texeira (2010) associa a cultura dos indivíduos como sendo um dos principais fatores que influenciam no comportamento dos consumidores, pois abriga de maneira complexa todos os valores e crenças das pessoas, além de ser gerada através do tempo e da interação social entre os indivíduos, sendo passada de geração em geração através de família e demais grupos, como a comunidade, escola e igreja. Com isso, os consumidores possuem seus pensamentos e atitudes influenciados e formados por todo esse emaranhado de informações que derivam dos aspectos culturais.

Não obstante, Kotler e Keller (2012) não deixam de apresentar os factores pessoais. Que normalmente representam as características individuais de cada pessoa. Entre estas características, os autores fazem menção a faixa etária, trabalho, classe económica, valores, personalidade, hobbies e outros factores importantes, que normalmente operam directamente no seu modo de compra, actuando sobre seus gostos e preferências. Como esses fatores possuem impacto direto na decisão de compra dos consumidores, faz-se necessário adequar os produtos e serviços aos fatores pessoais do público-alvo de cada organização.

Vale ainda destacar que dentre os factores apresentados pelos autores acima citados, Silva (2007) garante que a idade faz parte dos factores pessoais que mais caracteriza a demanda de bens por parte dos consumidores. Na medida em que é fundamental para a criação de inúmeros produtos, sendo que esta directamente ligado ao ciclo e modo de vida do que qualquer outro factor, bem como responsável por muitas características e praticas similares, como estilo de roupas, estilo de corte de cabelos.

Numa análise mais aprofundada, Texeira (2010) apresenta os factores mercadológicos como um dos factores também podem afectar a demanda de bens, na medida em que o factor apresenta a situação económica do local onde se localiza os indivíduos e os respectivos comércios envolvidos, evidentemente é analisando o mercado em volta que uma pessoa optará por comprar na cidade onde mora ou em se deslocar para um outro local para então adquirir um bem ou serviço. Levando em consideração este aspecto, Texeira (2010) apresenta as relações nacionais entre o nível de desemprego populacional, salário e crédito disponível, assim como também a oferta de produtos. Dessa maneira, esses estímulos externos influenciam diretamente na compra dos indivíduos, de modo a expandir ou reduzir o interesse dos consumidores.

Contudo, é importante perceber que para Stiglitz e Walsh (2003), os economistas estão mais preocupados não apenas com o que as pessoas desejam, mas de certa forma com o que elas optam por comprar, lavando em conta os limites aos gastos decorrentes de sua restrição orçamentária e mediante os preços dos vários bens.

Com este posicionamento, fica evidente que ao analisar a demanda, a primeira questão a se ter em consideração é o quanto a quantidade de um determinado bem adquirido por uma pessoa varia quando o preço se altera, mantendo todo resto constante (*ceteris paribus*).



## **METODOLOGIA DA PESQUISA <sup>6</sup>**

Para recolher, apresentar e analisar os resultados esperados durante a pesquisa, o artigo baseou-se numa pesquisa quantitativa.

E quanto ao tipo, a pesquisa é caracterizada por ser descritiva. Sendo que, para Sampieri, Collado e Lucio (2006), usa-se este tipo de pesquisa quando a intenção é de “especificar as propriedades, as características e os perfis importantes de pessoas, grupos, comunidades ou qualquer outro fenómeno que se submeta a análise” (p. 101). E quanto ao procedimento, optou-se por um estudo de caso (a nível dos Mercados Central, Chihuahua, Sanjala).

### **Participantes da Pesquisa**

Nestes moldes a pesquisa contou com 106 participantes (usando o critério de escolha não probabilística e por conveniência).

Desta forma, os participantes são caracterizados pelo facto de realizarem suas compras (demanda) a nível dos mercados Central, Chihuahua e Sanjala.

## **ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS**

Na análise e interpretação de dados serão discutidos sobre algumas variáveis que afectam a influência da procura de bens no mercado Central da Cidade de Lichinga.

Em relação variável idade dos compradores de bens a nível dos mercados em estudo, verificou-se através dos resultados que 55% dos compradores pertencem a faixa etária dos 21 a 30 anos. De seguida, verificou-se 25% pertencem a faixa etária dos 31 a 40 anos. Bem como verificou-se que 15% pertencem a faixa etária dos 10-20 anos de idade, ficando 5% pertencendo a faixa etária dos 40 anos a mais adiante.

De seguida, em relação ao nível académico dos compradores a nível dos mercados em estudo, constatou-se que 52% dos compradores possuem nível básico, 20% possuem nível medio, de seguida 16% possuem nível profissional, 8% possuem nível superior, e 4% não possuem nível de escolaridade.

Após as análises em relação a idade dos compradores e o nível de escolaridade, o estudo também procurou perceber sobre o nível de ocupação profissional dos compradores a nível dos mercados, com contatou-se que: 61% dos compradores caracterizam-se por trabalhadores por conta de outrem (Empresas Estatais e Privadas a nível do Município de Lichinga). De seguida, 15,2% pertencendo aos estudantes; 9,5% aos trabalhadores por conta própria; 7,3%, dos que estudam e trabalham; 6,5% pertencem ao grupo dos Desempregado e por fim 0.5% outras ocupações (anonimo). Graficamente teremos:

---

6. Baptista e Sousa (2011), a metodologia de investigação consiste num processo de seleção da estratégia de investigação que por si só condiciona a escolha de técnicas de recolha de dados, que devem ser adequados aos objectivos que se pretendem atingir

### Nível de Ocupação dos Compradores a nível dos Mercados da Cidade de Lichinga

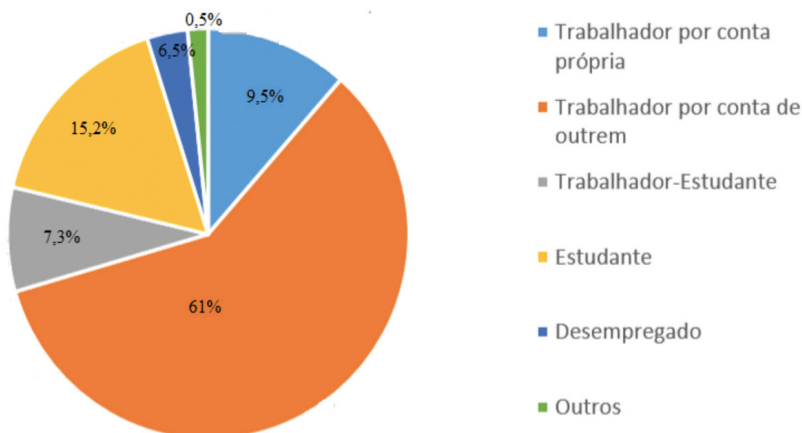


Figura 2: Nível de Ocupação

Fonte: Autores (2023)

Quanto ao rendimento médio mensal dos compradores a nível dos mercados na cidade de Lichinga, verificou-se que a maioria dos compradores (inquiridos), isto é, certa de 57,5% recebe acima dos 25.000,00Mt e na segunda maior percentagem dos compradores 25,5% recebem entre 15.000,00Mt a 24.500,00Mt. De igual modo, foi possível constatar que uma percentagem de 8% dos compradores recebe entre 10.000,00Mt a 14.500,00Mt. E 7,5% desses compradores recebem entre 6.000,00Mt a 9.500,00Mt respetivamente. Por fim, a uma per menor percentagem, 3 compradores, a uma margem de 1,5% afirmam que o rendimento médio mensal é baixo dos 5.000,00Mt.

### Rendimento Medio Mensal dos Compradores a nível dos Mercados da Cidade de Lichinga

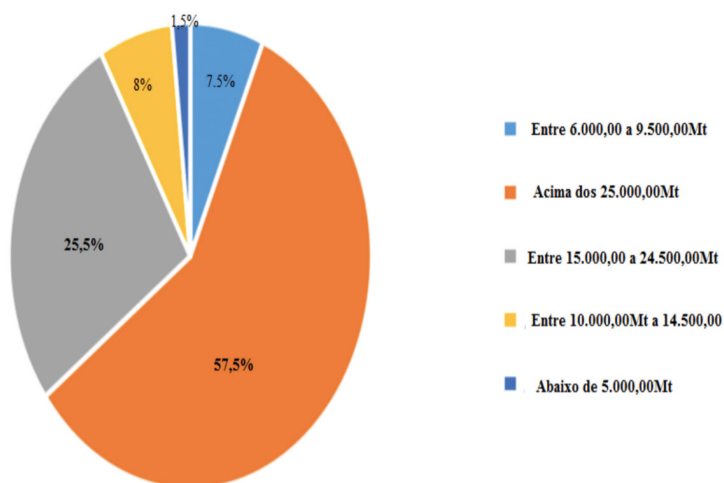


Figura 3: Rendimento Médio Mensal

Fonte: Autores (2023)

Desta forma, pode-se concluir que com base na amostra extraída a nível dos mercados da Cidade de Lichinga, os compradores que ganham em média acima de 25.000,00Mt, são os que mais tem o poder de procura de bens a nível dos mercados. Reafirmando de certa forma, impacto da renda na procura de bens, ou seja, os resultados comprovam que compradores ou consumidores que possuem maiores rendimentos são o tem maior demanda de bens (os que mais desejam maiores quantidades de bens). Contudo, este posicionamento é defendido na obra dos autores Silva e Luis (2001), qual afirmam que o rendimento dos consumidores delimita as quantidades de bens que o consumidor poderá adquirir.

De seguida, reactivamente aos factores que afectam a demanda de bens a nível dos principais mercados em estudo, foram analisados os factores: preço (preço de bens e bens relacionados), Gostos, população, localização e influências Especificas (higiene e condições Climáticas), localização geográfica), desta forma, obtiveram-se os seguintes resultados:

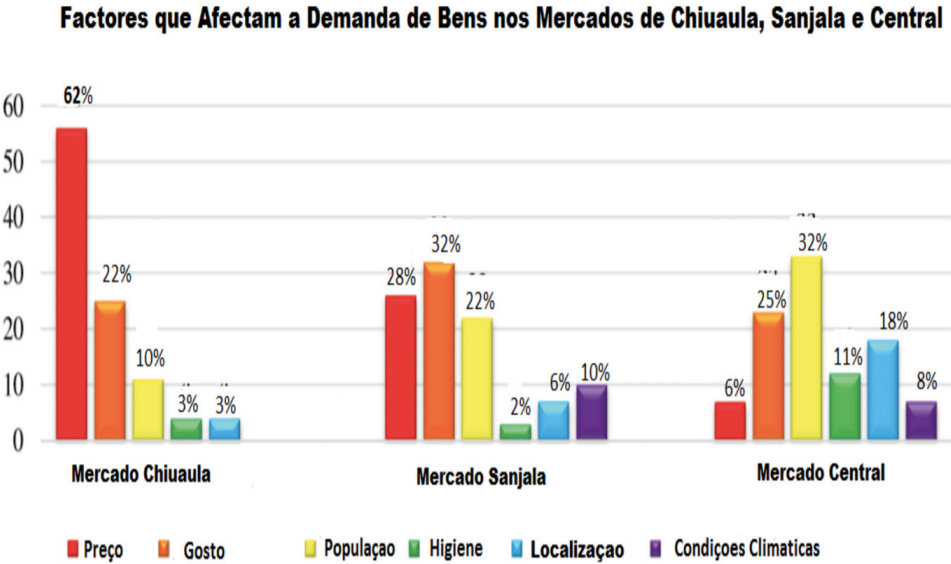


Figura 4: Factores que Influenciam a Demanda  
 Fonte: Autores (2023)

Percebe-se que a nível do mercado Chiuaula, os compradores são bastantes influenciados pelos preços dos bens a disposição no mercado, seguida da variável Gosto, e por ter um número de população bastante elevado (no que concerne as opções que o mercado dispõe, quando maior for a população, maiores será o nível de procura). E verificou-se também a nível deste mercado que a higiene e a localização afectam de forma reduzida a demanda de bens no mercado.

Quanto ao mercado de Sanjala, verificou-se que o gosto pelos bens a disposição é mais afectada a demanda dos bens a nível do mercado. Seguida do preço de bens, e pela população naquele local. Vale também salientar que foi observado que as condições climáticas naquele local também afectam a procura de alguns bens em relação a localização e higiene dos bens.

Por fim, os resultados mostram que a população a nível do mercado Central afecta bastante a demanda de bens em relação a outras variáveis. Aqui também verificou-se que a localização do próprio mercado também afecta de forma significativa a demanda de bens neste mercado (por estar no centro da cidade) em relação aos demais mercados.

## CONCLUSÃO

Conclui-se que a procura esta ligada a quantos bens um comprador esta disposto a pagar consoante um determinado preço. Bem como constatou-se que a lei da demanda é um dos conceitos chaves da economia, sendo o modelo determinante na precificação e na melhor forma de alocar os recursos escassos.

Viu-se também que a análise entre a quantidade procurada pelos compradores e o preço leva ao que pode-se definir como a lei da demanda. Neste caso, a lei da procura determina que quanto mais alto for o preço de um determinado bem menor será a sua procura e vice-versa.

No decorrer da pesquisa, também foi possível constatar que a demanda, pode ser influenciada por vários factores a nível do mercado, que afectam de forma positiva ou negativa em torno da curva da demanda. Dais quais: a renda dos compradores (e sua distribuição), preço dos outros bens, factores climáticos e sazonais, propaganda, hábitos, gostos, preferências dos compradores, riquezas (e sua distribuição).

Com isso, os resultados feitos durante a pesquisa de campo, que a maioria dos compradores 55% dos compradores pertence a faixa etária dos 21 a 30 anos, bem como constatou-se que 52% desses mesmos compradores possuem nível básico. De seguida, verificou-se que 61% dos compradores caracterizam-se por trabalhadores por conta de outrem (pertencentes a Empresas Estatais e Privadas).

Quanto a variável rendimento, constatou-se que a maioria dos compradores que recebem acima dos 25.000,00Mt é que possuem maior poder de compra a nível dos mercados Chiuaula, Sanjala e Mercado Central.

Quanto aos outros factores viu-se que no mercado Chiuaula, os compradores são bastantes influenciados pelos preços dos bens, já no mercado Sanjala, verificou-se que o gosto pelos bens a disposição é mais afectada a demanda dos bens a nível do mercado e por fim a nível do mercado Central, a demanda é bastante influenciada pela população.

## REFERÊNCIAS

Cheluchinhak, A. B. & Cavachioli, F. R. A. (2010). A teoria da classe ociosa: o que nos diz veblen sobre natureza e comportamento humano. Recuperado em: <http://www.anima.eefdufrj.br>

Gil, A. C. (2007). Métodos e Técnicas de Pesquisas Social (5ª. ed.). São Paulo, Brasil: Atlas.

Kotler, P. (2007). Princípios de Marketing (12ª. ed.). São Paulo, Brasil: Pearson Prentice Hall.

Kupfer, D. & Hasenclever, L. (2002). Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro, Brasil: Campus.

Louçã, F. & Caldas, J. C. (2009). Economia. Porto, Portugal: Edições Afrontamento.

Mankiw, N. G. (2009). Introdução a Economia. São Paulo, Brasil: Cengage Learnig

Parkin, M. (2008). Economia (8ª. ed.). São Paulo, Brasil: Pearson Editora.


Pindyck, R. S. & Runbinfeld, D. L. (2002). Microeconomia. Sao Paulo, Brasil: Pearson Prentice.'

Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. (2012). Economia. Lisboa, Portugal: McGraw-Hill.

Silva, C. R. L. & Luiz, S. (2001). Economia e Mercados: Introducao a economia (18ª.ed.). São Paulo, Brasil: Saraiva.

Vasconcellos, M. A. S. & Garcia, M. E. (2008). Fundamentos de Economia (4ª. ed.). São Paulo, Brasil: Saraiva Editores.

# ENTRAVES NA INTRODUÇÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO NO MUNICÍPIO DE LICHINGA

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430098>

*Data de aceite: 17/10/2024*

### **Eusébio Pires Lourenço**

Estudante do Programa de Administração e Gestão de Negócios, Universidade Católica de Moçambique, Faculdade de Gestão de Recursos Florestais e Faunísticos, em Lichinga, Niassa, Moçambique

### **Viegas Wirssone Nhenge**

Docente da Universidade Católica de Moçambique, Faculdade de Gestão de Recursos Florestais e Faunísticos, em Lichinga, Niassa, Moçambique

**RESUMO:** O transporte público urbano de passageiros constitui um meio muito importante para mobilidade dos munícipes e desenvolvimento das Cidades. Acontece que na cidade autárquica de Lichinga, Província do Niassa, em Moçambique, não tem empreendedores privados que praticam o serviço em alusão, sendo este desenvolvido apenas pelas motorizadas (vulgo taxi mota), com o custo mínimo de 50 meticais por distância. O presente artigo científico visa analisar os entraves encontrados pelos potenciais empreendedores na introdução deste serviço naquela urbe. Trata-se de abordagem mista, através da

qual descreveu-se a situação de transporte público urbano; foram entrevistadas as autoridades intervenientes no transporte público e questionou-se os munícipes da autarquia sobre a problemática. Aferiu-se os seguintes entraves encontrados na introdução do transporte público urbano naquele Município: a falta de hábito dos munícipes; a falta de passageiros para o desenvolvimento de tal actividade; ausência de estratégias claras e concretas para o efeito; inexistência de incentivos aos transportadores para a prática de transporte público urbano; insuficiência de viaturas para a prestação de serviços e fraca persistência dos transportadores na introdução daquele serviço. Com efeito, sugere-se ao Conselho autárquico e ao governo central através da Direcção Provincial dos Transportes e Comunicações, a mobilização do transporte semi-colectivo de passageiros inter-distrital. Sugere-se ainda que a Associação dos Transportadores una os membros por forma a incrementarem o seu negócio disponibilizando suas viaturas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Transporte Público Urbano; Município de Lichinga.

## OBSTACLES IN THE INTRODUCTION OF URBAN PUBLIC TRANSPORT IN THE MUNICIPALITY OF LICHINGA

**ABSTRACT:** Urban public passenger transport is a very important means of mobility for citizens and the development of cities. In the municipal city of Lichinga, in Niassa Province of Mozambique, there are no private entrepreneurs running the mentioned service. Lichinga city is dominated by motorbikes operators as daily taxis at a minimum cost of 50 meticaís per distance. This scientific article aims to analyze the obstacles encountered by potential entrepreneurs in introducing this service in Lichinga city. This research used a mixed approach to describe the situation of urban public transport. Authorities involved in public transport and residents of the municipality were interviewed to hear their views about the problem. The following obstacles found in the introduction of urban public transport in that Municipality were assessed: lack of habit among residents; the lack of passengers for the development of such activity; lack of clear and concrete strategies for this purpose; lack of incentives for transporters to use urban public transport; insufficient vehicles to provide services and poor persistence of transport companies in introducing that service. In fact, it is suggested to the Municipal Council and the central government, through the Provincial Directorate of Transport and Communications, the mobilization of semi-collective inter-district passenger transport. It is also suggested that the Transporters' Association unites members in order to increase their business by making their vehicles available.

**KEYWORDS:** Urban Public Transport; Municipality of Lichinga

### INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a Cidade autárquica de Lichinga tem vindo a conhecer um crescimento urbano notório, através da expansão de bairros, residências e o fluxo de movimentação de pessoas e bens. Diante do crescimento, há necessidade de assegurar o transporte público urbano para flexibilizar a movimentação de pessoas e bens de forma segura e com a tarifa acessível como acontece em outras autarquias do País.

A problemática foi identificada no momento em que na autarquia de Lichinga, a movimentação de pessoas e bens é feita por meio de moto táxi e o maior número de pessoas circulam a pé, visto que o custo de transporte de moto é caríssimo, onde o valor mínimo para uma distância de 7km é de cinquenta meticaís (50,00Mt). Vale salientar que, até neste momento, as motos táxi's constituem meio de transporte não seguro por vulnerabilidade de acidentes de viação e onerosos para passageiros.

Com o crescimento da Cidade, a demanda por parte de passageiros, isto é, estudante, funcionários, trabalhadores e outros aumentou bastante. Outrossim, o número de bairros e residências aumentou, tornando cada vez mais distante do Posto de trabalho, Escola, Universidade, Mercado, local de lazer entre outros, facto que dificulta a movimentação de pessoas com facilidade devido a falta de transporte público urbano.

De acordo o MTC (2014), o Ministério dos Transportes e Comunicações alocara ao Conselho Municipal da Cidade de Lichinga, dois (02) autocarros com a lotação de 90 lugares para o transporte público Urbano. Entende-se que a alocação daqueles meios tinha como objectivo movimentar as pessoas dentro do raio municipal. Infelizmente, aqueles meios só funcionaram por um período de 6 meses e paralisaram com a actividade.

Segundo o MTC (2019), o Ministério dos Transportes e Comunicações alocou à Província do Niassa 6 autocarros com a lotação de 90 lugares, sendo 50 sentados e 40 em pé. Para a sua gestão, o Ministério dos Transportes e Comunicações celebrou o contracto junto dos privados para o pagamento mensal da letra, pela importância de 54.350,00Mt. Para o exercício da actividade de transporte público urbano de passageiros, tinham sido concebidas rotas para circulação entre Governo e Associação dos Transportadores do Niassa (ATRAN). Dos 06 autocarros atribuídos pelo MTC à Província de Niassa, através da Direcção Provincial dos Transportes e Comunicações de Niassa, onde junto da ATRAN acordou-se que 02 autocarros deviam fazer a actividade meramente dentro do raio municipal. Destes autocarros só funcionaram por um período de 4 meses e os gestores paralisaram com a actividade.

Em 2023, a empresa Transportes Gaisse, tentou introduziu o transporte Público Urbano na Cidade de Lichinga com uma viatura de 30 lugares e por um período de 6 meses, a transportadora abandonou a actividade.

Este estudo tem como objectivo geral analisar os entraves encontrados pelas iniciativas público-privadas na introdução de transporte público urbano no Município de Lichinga. Este objectivo desdobrou-se nos objectivos específicos seguintes: descrever a situação de transporte público urbano em Moçambique; entrevistar as autoridades intervenientes no transporte público na Província de Niassa; questionar os munícipes da Cidade de Lichinga, e; aferir os entraves encontrados pelas iniciativas público-privadas na introdução de transporte público urbano no Município de Lichinga.

Os autores entendem que com este artigo, pode ajudar as autoridades intervenientes na área de transporte rodoviário a desenhar estratégias claras e concretas de modo a encontrar o meio termo para o desenvolvimento integrado do transporte público urbano de semi-colectivo de passageiros, na Autarquia de Lichinga que satisfaça todas as partes interessadas.

Para a ATRAN, o artigo pode despertar a oportunidade de negócio dentro do município, para além do exercício da actividade inter-distrital de passageiros.

Em relação a sociedade em geral, a importância deste artigo, permite compreender as vantagens do uso de transporte público urbano nas suas deslocações a diversos pontos dentro do Município de Lichinga.

No âmbito académico, este artigo pode servir como acervo para novas pesquisas relacionadas com essa temática.



Como residentes da Autarquia de Lichinga, os autores vivem e convivem diariamente as dificuldades que os munícipes enfrentam ao se deslocarem ao trabalho, as escolas, aos mercados, aos passeios e assim por diante.

Como se referenciou na contextualização, na Cidade de Lichinga, têm aparecido iniciativas potenciais empreendedores do ramo para a introdução de transporte público urbano, porém as mesmas terminam fracassando, por um lado.

Por outro lado, no sector privado constata-se o aumento diário de frotas de viaturas de transporte rodoviário de passageiros e até as outras viaturas de transporte semi-colectivo de passageiros ficam parqueadas nos terminais no âmbito de cumprimento da escala de trabalho para as rotas inter-distritais. Paradoxalmente, a movimentação dos munícipes aos seus destinos no seu dia-a-dia é feita a pé ou através de moto táxi's cujo a tarifa é altíssima. Diante deste paradoxo, surge a seguinte questão: **Quais os entraves para introdução de transporte público urbano no Município de Lichinga?**

No âmbito da problemática apresentada acima, seguem as perguntas de pesquisa seguintes: a) Qual é a situação de transporte público urbano em Moçambique? b) Qual é a sensibilidade das autoridades intervenientes no transporte público na Província de Niassa? c) Qual é a sensibilidade dos munícipes da Cidade de Lichinga em relação a introdução de transporte público urbano na Cidade de Lichinga? d) Quais são os entraves encontrados pelas iniciativas público-privadas na introdução de transporte público urbano no Município de Lichinga?

No âmbito da problemática apresentada acima, seguem as hipóteses seguintes:

$H_0$ : Os transportadores públicos da Província do Niassa não tem incentivos para a prática de transporte semi-colectivo urbano no Município de Lichinga;  $H_1$ : As autoridades intervenientes no transporte público na Província do Niassa não possui estratégias claras e concretas para o desenvolvimento do transporte semi-colectivo urbano;  $H_2$ : Os potenciais utentes de transporte semi-colectivo urbano no Município de Lichinga não têm conhecimento dos benefícios deste meio;  $H_3$ : O fracasso do transporte semi-colectivo urbano no Município de Lichinga tem a ver com a questão cultural.

O desenvolvimento deste estudo, receorreu-se à abordagem mista (qualitativa e quantitativa) ou multimétodo. Qualitativa, conduzida por meio de entrevista semi-estruturada e quantitativa, por meio de um questionário. Quanto ao tipo de pesquisa foi exploratória e explicativa. Para responder o problema levantado, foram colectados os dados primários como entrevista, questionário e observação e os seguintes dados secundários: análise documental de relatórios, livros, artigos científicos e outros materiais.

O questionário foi considerado devidamente elaborado visto que obedeceu dois aspectos muito importantes: validade e confiabilidade. Para o efeito foi usado o coeficiente alfa de cronbach. Segundo Cortina (1993) o coeficiente alfa é: certamente uma das ferramentas estatísticas mais importantes e difundidas em pesquisas envolvendo a construção de testes e sua aplicação. E Leontitsis (2007) o alfa é estimado considerando-

se X como sendo uma matriz do tipo (n x k), que corresponde às respostas quantificadas de um questionário. Cada linha da matriz X representa um indivíduo enquanto cada coluna representa uma questão. As respostas quantificadas podem estar em qualquer escala. Dessa forma, o coeficiente alfa de Cronbach é mensurado conforme a Equação:

$$\alpha = \frac{k}{k - 1} \left[ \frac{\sigma_t^2 - \sum_{i=1}^k \sigma_i^2}{\sigma_t^2} \right]$$

Onde  $\sigma_t^2$  é a variância de cada coluna da matriz X, ou seja, é a variância relacionada a cada questão da matriz X, e  $\sigma_i^2$  é a variância da soma de cada linha da matriz X, ou seja, é a variância da soma das respostas de cada indivíduo. O autor observa que o valor de k deve ser maior que 1, para que não haja zero no denominador e n deve ser maior do que 1 para que não haja zero no denominador no cálculo do  $\sigma_i^2$  e do  $\sigma_t^2$ .

Reliability Statistics		
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
.869	884	6

Resultado de Alfa de Cronbach  
Fonte: Autores (2024) (2024)

O resultado obtido de Alfa de Cronbachs é de 0,869. Assim, tendo em conta que o valor mínimo de Alfa de Cronbach é de 0,7 para a aceitabilidade do questionário, logo, o questionário é válido e confiável.

Como a pesquisa foi mista, a população em estudo estava composta por funcionários do Conselho Autárquico de Lichinga, Direção Provincial de Transportes e Comunicações, Associação dos Transportadores Rodoviários de Niassa e Municípes da Cidade de Lichinga.

Como o estudo é limitado a uma situação específica, os participantes foram selecionados por meio de uma amostragem não probabilística.

Designação	População		Amostra	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Conselho Municipal da Cidade de Lichinga	490	0,345	01	0,404
Direcção Provincial dos Transportes e Comunicações de Niassa	25	0, 017	01	0,404
Associação dos Transportadores Rodoviários de Niassa	39	0,027	03	1,239
Outros Municípes da Cidade de Lichinga	141.170	99,609	242	97,975
Total de Municípes X	141.724	100%	247	100%

Tabela de Amostra  
Fonte: Autores (2024)

Assim, para efeitos de análise estatística foram consideradas 242 respostas do inquérito e 5 respostas das entrevistas válidas. Os dados foram processados através do *Statistical Package for Social Science for Windows (SPSS)*, um software estatístico que permite a utilização de dados em diversos formatos para gerar relatórios, calcular estatísticas descritivas, conduzir análises estatísticas complexas e elaborar gráficos.

## REVISÃO DA LITERATURA

O transporte público (colectivo ou individual) urbano tem como finalidade permitir a movimentação de pessoas e bens de um ponto para o outro.

Segundo Bertucci (2011), considera transporte público,

um serviço fundamental para permitir o acesso às necessidades básicas do cidadão moderno, que precisa deslocar-se de um ponto a outro. Para que a cidade funcione bem é preciso que o transporte seja eficiente. Quanto menor o tempo de deslocamento, mais liberdade uma pessoa terá para realizar outras actividades, produtivas ou não. Além disso, quanto mais agradável o meio de transporte, maiores os benefícios directos para o cidadão ao longo do percurso realizado (p. 29).

De acordo o autor o transporte público transforma as cidades e a vida da população ao estimular o desenvolvimento e crescimento económico. Promove um estilo de vida sustentável e melhoria da qualidade de vida. O transporte público urbano é usado em áreas que foram concedidas aos Conselhos Autárquicos para facilitar a movimentação de pessoas e bens.

Segundo Torres, Silveira e Padilho (2020) o transporte é definido como a deslocação, seja de pessoas e/ou bens, de um lugar para outro, ao longo de um percurso, durante um certo período de tempo (p. 20).

Como se pode depreender, utiliza-se o termo transporte para designar a deslocação para o trabalho, escola, para actividades de lazer, compras, a deslocação de encomendas e cargas diversas e outro gama de fenómenos semelhantes e de evidente importância na vida quotidiana.

De acordo com Soares (2013) o campo de transporte apresenta diversas características a nível de infraestrutura, veículos e operações comerciais:

- **Infraestrutura de transporte:** modais de transportes (rodoviário, ferroviário, aéreo, aquaviário e dutoviário) e os terminais como: Estradas; Aeroportos; Estações ferroviárias; Portos; Terminais de autocarro, e todo o tipo de equipamento similar.
- **Veículos:** Automóveis; Bicicletas; Autocarros; Comboios; Aviões; Canoa; As próprias pessoas ou animais quando viajam a pé.
- **Operações comerciais:** o propósito comercial da operação do veículo na rede dentro de um conjunto de procedimentos especificados para o propósito desejado, incluindo o ambiente legal (leis, códigos, regulamentos, etc.).

O pano de fundo do presente artigo científico é o transporte rodoviário, com enfoque ao transporte público urbano.

O transporte rodoviário, classifica-se em duas categorias, a saber: Transporte particular-sem fins lucrativos; transporte público - com fins lucrativos.

Segundo Site et all (2006), quando falamos de transporte urbano,

referimo-nos ao transporte de passageiros e mercadorias em que a origem ou o destino da viagem é realizada dentro de uma área urbana pré-definida. O caso mais frequente é a totalidade da viagem ocorrer em espaço urbanizado e perfazer menos de 15 km (p. 62).

O transporte urbano permite o acesso a serviços essenciais, como educação, saúde, trabalho e lazer, de forma rápida e segura. Este, promove o desenvolvimento econômico, social e ambiental de uma cidade a partir da movimentação de pessoas, bens.

Segundo Ghidini (2015) os modos de transporte urbano, classaificam-se em:

- I. **Transporte urbano de passageiros:** trata-se de um transporte público não individual, realizado em áreas urbanas, com características de deslocamento diário dos cidadãos;
- II. **Transporte público colectivo de passageiros:** trata-se de um sistema de transporte para passageiros por conjuntos de viagens em grupos para uso pelo público geral, normalmente administrados em horários programados, operados em rotas estabelecidas e que cobram uma taxa por cidade;
- III. **Transporte individual de passageiros/transporte público individual e transporte privado individual:** trata-se do transporte realizado sem fins comerciais, desde que comprovadamente os passageiros mantenham vínculo empregatício ou familiar com o transportador.

**Procura de transporte:** Uma das maiores lacunas de informação encontradas no sector de mobilidade urbana em Moçambique é o conhecimento sobre as necessidades e hábitos da população em relação ao transporte.

De acordo Macamo et all (2023) os chapas são conhecidos oficialmente como,

“transporte semicolectivo” e, com os “ *MyLoves*”, são equiparados, a nível internacional, com a categoria de “ paratransit” ou “ transporte informal”. São considerados chapas todas as viaturas fechadas de pequenas e médias capacidades para transporte de passageiros de operação privada. Estas viaturas atendem a redes tanto urbanas como interurbanas, inter-provincial ou internacional. São maioritariamente viaturas importadas e cujas características são alteradas para comportarem assentos e permitirem o transporte de pessoas, na modalidade de rent-a-car, transportes de passageiros e transporte escolar. A tripulação dos chapas urbanos é composta por um motorista e um cobrador situado na porta de acesso dos passageiros (p. 77).

O transporte semi-coletivo de passageiros pode transportar pessoas e suas bagagens. Estas viaturas têm sido extremamente eficazes nos percursos até às localidades de densidade média.

### Macamo et al (2023) as viaturas de menor capacidade,

são conhecidas como chapas de 15L (15 lugares); as viaturas de média capacidade são designadas como chapas de 26L (26 lugares). Os chapas de 15L (15 lugares), dado o seu menor tamanho são mais rápidos e conseguem realizar mais viagens diárias, porque realizam manobras mais flexíveis (embora muitas vezes ilegais e perigosas), e facilmente usando vias alternativas, conseguem contornar os picos de tráfego intenso nas horas de ponta. O nome original é "chapa 100" e aparece em finais dos anos 80 e princípios dos anos 90 devido a falta de capacidade das empresas públicas de transporte de atender à procura (p. 78).

Segundo Macamo et al (2023) inicialmente, o transporte urbano de passageiros era feito em carinhas de caixa aberta que depois foram cobertas de lona ou chapa de zinco e começaram a fazer o transporte de passageiros nas Cidade de Maputo e Matola. Um cobrador bate a chaparia do carro para sinalizar ao motorista a paragem e o arranque; o mesmo grita aos potenciais passageiros ao longo da via anunciando a sua rota/destino e o preço.

### Para Macamo et al (2023) as carrinhas abertas ou vulgarmente chamadas MyLove

são viaturas de carga de mercadoria de caixa aberta (geralmente de até 4 ton). Este tipo de transporte é de facto o chapa 100 original que tiveram origem nos anos 80 e 90; foram quase erradicadas nos anos 2000 pelos chapas de caixa fechada ou mini-bus até que voltaram a aparecer em 2010 rebatizadas como *MyLove*. O termo surge pelo facto de que, uma vez não tendo estrutura para o transporte de pessoas, os passageiros se fazem transportar em pé e abraçados (necessariamente) uma às outras para não caírem (p. 81).

Os *MyLove* têm demonstrado maior capacidade e flexibilidade para funcionar em bairros de difícil acesso, com baixa densidade de população.

Para que uma política de movimentação funcione efectivamente é necessário mudar os hábitos dos indivíduos.

### Para Bertucci (2011), boa política de mobilidade consistiria:

- Em primeiro lugar, é necessário o investimento no transporte colectivo de qualidade e em quantidade no menor prazo possível e não a expansão vagarosa das linhas do meio de transporte.
- Em segundo, é necessária a realização de campanhas de conscientização, informando a população sobre os benefícios individuais e colectivos do transporte público. Isso implica divulgação por meio de diversos meios de comunicação (televisão, rádio, cartazes e panfletos); a realização de campanha nas escolas e em órgãos públicos.
- Por fim, um planeamento de transporte público deve ser harmonizado com um plano de ocupação adequado. Parte da população tem ido cada vez para mais longe dos centros, em busca de condomínios que oferecem espaços de lazer privados, o que torna a tarefa de ofertar um sistema de transporte público mais difícil e onerosa.

De acordo com as políticas mencionadas acima, é evidente que a mudança de hábito nessa ordem deve ser significativa e exigir forte vontade política. As grandes cidades têm muitos obstáculos para uma reestruturação do espaço urbano, o que torna difícil tomar medidas drásticas.

A rede de estradas na Cidade de Lichinga, ainda necessita de investimentos substanciais para permitir a movimentação das viaturas na Cidade. Embora o governo continue investindo, ainda há muito trabalho a fazer não apenas na manutenção e reabilitação, mas também na abertura de novas vias de acesso.

Os serviços públicos de transporte de passageiros nas principais cidades moçambicanas são prestados essencialmente por pequenos operadores do sector privado, que utilizam viaturas comumente conhecidas como 'chapas', na sua maioria mini-autocarros de 15 lugares, e um menor número de veículos de 25 lugares.

De acordo Araújo (2010), os reguladores dos transportes dos países em desenvolvimento têm que ter em conta os seguintes tópicos:

- **Organização:** a tendência de descentralização da responsabilidade do governo central para o municipal tem por objectivo incentivar a gestão local e melhorar a eficiência do sistema.
- **Planeamento e financiamento do transporte:** a falha do planeamento urbano de transporte é um dos maiores problemas nos países pobres. Outra falha de planeamento importante é a falta de coordenação entre os sectores público e privado;
- **Competição e regulamentação:** a entrada de privados no mercado, por incapacidade dos Estados em subsidiar as empresas públicas de transporte, tem originado um aumento da competitividade.
- **Propriedade e financiamento:** a predominância do sector informal tem ocorrido quando o Estado deixa de financiar convenientemente o sector público, sem permitir a correcção de tarifas inapropriadas. O sector privado, sem responsabilidades sociais e na falta de legislação e fiscalização adequadas, não é seduzido a investir em veículos em melhores condições e de maior dimensão.
- **Tarifas:** a aplicação de tarifas irrealistas tem sido frequentemente a causa do insucesso das empresas públicas, uma vez que, na falta de subsídios suficientes, acaba por piorar o serviço já que afecta a manutenção e reparação dos veículos e, eventualmente, inviabilizando também a sua renovação.
- **Regulação do estado dos veículos:** os veículos utilizados, tanto pelo sector formal como pelo informal, são regularmente adquiridos em segunda-mão e sujeitos a uma manutenção deficiente.

Segundo Gwilliam (2002) o transporte público urbano pode, contudo, ser instrumentalizada com sucesso no combate às assimetrias sociais, desde que tidos em conta alguns princípios orientadores:

- A tarifa deve ser cobrada de acordo com os custos operacionais, quer para assegurar a eficiência, quer de forma a gerar uma base financeira estável;
- As restrições ao sector informal podem prejudicar ainda mais os utentes cativos deste transporte;
- A ausência de concorrência no transporte público aumenta custos e reduz oferta.

No que tange a tarifa, segundo Macamo et al (2023) diz que os preços de transporte rodoviário de passageiros, são determinados pelos Municípios após consultar ou negociar com os operadores. Nas rotas mais compridas existem diferentes preços segundo a distância entre as paragens de subida e descida (p. 76).

Em conformidade os autores, a tarifa a aplicar resulta da negociação entre o município e operadores, sendo implementada após a aprovação da mesma.

Segundo Araújo (2010) a falta de acesso de infra-estruturas básicas, tais como transportes, estradas, e água, é uma das características predominantes das pessoas pobres (p. 48).

O autor afirma que é possível chegar à conclusão de que a melhoria das condições de transporte para a população mais pobre terá um efeito na redução da própria pobreza. Assim, o transporte público urbano tem o potencial de reduzir tanto de forma directa, suprimindo os requisitos de acessibilidade dos mais pobres, quanto de forma indirecta, estimulando a economia por meio de incentivos fiscais.

Segundo Gwilliam (2002) a actual política de transporte urbano recentemente implementada, cada município é responsável pela gestão da mobilidade dentro do seu próprio espaço administrativo (p. 23).

Portanto, esta divisão deve ser respeitada no âmbito deste trabalho. A jurisdição só deve abranger os movimentos intramunicipais, pois os municípios não podem servir como barreiras virtuais para os transportes pertencentes aos municípios vizinhos.

## ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

### Sensibilidade da Direcção Provincial dos Transportes e Comunicações de Niassa

Questões	Respostas	Entrevistado
1. Porque é que os transportadores rodoviários de passageiros inter-distritais, residentes na Cidade de Lichinga, não introduzem o transporte público urbano?	Não introduzem por falta de hábito e união entre os transportadores residentes. O serviço público de mobilidade urbana não deve ser feito com uma ou duas viaturas. Na fase inicial, devem ser 10 viaturas do tipo minibus com a lotação de 15 lugares.	
2. Porque é que os transportadores rodoviários de passageiros na Província do Niassa, preferem mais praticar o transporte público inter-distrital do que o transporte público urbano?	Preferem mais o transporte público inter-distrital de passageiros, por questões de hábito. Quando o transportador realiza o inter-distrital fixou na sua mente a projecção da receita a arrecadar, despesas a realizar e o saldo (ganho). Enquanto que para a prática de TPUSP carece de um exercício que leva o seu tempo para ter a noção da receita a arrecadar, despesas e saldo (ganho). Isso acontece devido a falta de experiência na actividade. Os que tentaram praticar a actividade há anos e em momentos diferentes, infelizmente, o fizeram com uma única viatura e não havia o movimento de vai e vem das viaturas fazendo a mobilidade urbana, facto que não respondeu a demanda dos municípios. O passageiro não tinha paciência em esperar uma única viatura que nem sabia a hora em que voltaria a passar naquela via.	
3. Porque é que no Município da Cidade de Lichinga não existe o transporte público urbano semi-colectivo de passageiros?	Não existe por vários motivos, de entre eles: falta de aderência dos municípios porque a viatura levava muito tempo nas paragens. Por conta disso, os passageiros ficavam impacientes, desciam do carro e tomavam moto táxi ou continuavam apenas aos seus destinos. Como consequência disso, o rendimento cada vez mais tornava fraco ao ponto de não conseguir abastecer a viatura e ou adquirir os acessórios; insuficiências de viaturas para satisfazer as preocupações dos municípios; falta de união dos transportadores residentes para abraçar a actividade, visto que em outras Províncias os serviços de transporte público são fornecidos principalmente por pequenas empresas do sector privado, que operam com "chapas", que são mini-autocarros de 15 lugares e até 26 lugares. O Governo tem vindo a investir com autocarros de lotação entre 50 à 90 lugares para prestação dos serviços nesta urbe, mas devido há vários factores de entre eles, falta de passageiros, insuficiência de viaturas para diminuir o tempo de espera nas paragens, despesas elevadas em combustível e acessórios levou a fracassar a prestação desses serviços. O fracasso começa a se sentir a partir do primeiro investimento em 2010, quando o Governo Central (MTC) alocou a Província de Niassa 02 autocarros, para a mobilização urbana sob gestão do CMCL. O episódio repetiu-se em 2019 aquando da alocação dos autocarros pelo Governo Central (MTC) a esta Província de Niassa, onde a estratégia foi de adjudicar ao sector privado para a gestão dos autocarros no exercício de actividade de TPUSP, mediante a celebração de um contracto com o Governo Central (FTC-MTC). Pela reflexão feita sobre a matéria, para a introdução de transporte público urbano de passageiros, no mínimo devem ser 10 viaturas, lotação de 15 lugares, com preço máximo de 15,00Mt, horário de circulação, paragens devidamente identificadas, publicitar os serviços aos municípios e tempo de espera na paragem não superior a 5 minutos.	
4. Quais são os entraves encontrados pelas iniciativas público-privadas na introdução de transporte público urbano no Município de Lichinga.	Os entraves primaram pela fraca aderência dos passageiros, menor receita em relação as despesas, maior tempo de espera nas paragens, insuficiência de viaturas para a prestação de serviço, elevado custo e falta de persistência dos transportadores.	Direcção Provincial dos Transportes e Comunicações de Niassa



<p>5. Que estratégias se pode implementar para estancar os entraves para a introdução de transporte público urbano, no Município de Lichinga?</p>	<p>Continuar a sensibilizar os transportadores residentes para introduzir o TPUSP, com um mínimo de 10 viaturas; Publicitar a actividade antes da implementação; Chamadores ao amor de serviço; Estabelecimento do horário de circulação; Tabela de preço do transporte urbano, com uma taxa máxima de 15,00mt.</p> <p>Na fase piloto, isentar a obrigatoriedade das taxas de licenciamento e outras até que se efective a actividade.</p>	
<p>6. Qual é o plano da Direcção Provincial dos Transportes e Comunicações de Niassa, para reintrodução do Transporte Público Urbano de Semi-colectivo de passageiros?</p>	<p>Prover os serviços de transportes Urbanos, adquirindo novos autocarros com a lotação de 26-30 lugares, para todos Conselho Autárquico de Niassa, em particular na Cidade de Lichinga.</p> <p>Subsidiar os transportadores privados com a iniciativa em realizar a actividade de mobilidade urbana, através do MTC.</p>	
<p>7. Quantas viaturas licenciadas existem na Província de Niassa para o exercício de actividade de transporte inter-distrital de passageiros?</p> <p>a) Quantas viaturas pertencem aos transportadores residentes na Cidade de Lichinga?</p> <p>b) Das viaturas pertencentes aos transportadores residentes em Lichinga, quantas operam em cada rota?</p> <p>c) Como tem sido a operacionalização diária das viaturas em cada rota?</p>	<p>Para o exercício da actividade de transporte inter-distrital de semi-colectivo de passageiros estão licenciadas 205 viaturas ao nível da Província. Das 205 viaturas, 159 viaturas pertencem aos transportadores residentes na Cidade de Lichinga e elas encontram -se distribuídas nas seguintes rotas: Lichinga – Cuamba (67 viaturas), Lichinga- Mandimba (7 viaturas), Lichinga- Marrupa (16 viaturas), Lichinga-Majune (4 viaturas), Lichinga- Chimbunila (05 viaturas), Lichinga-Sanga (31 viaturas), Lichinga-Lago (24 viaturas), Lichinga-Maniamba (3 viaturas) e Lichinga-Maúla (02 viaturas), totalizando 159 viaturas.</p> <p>As rotas cujo número de viaturas é maior o seu funcionamento é mediante a escala e bicha. E na rota Lichinga-Marrupa são 18 viaturas e a sua funcionalidade é mediante a escala. Em relação a operacionalização diária das viaturas, elas funcionam em escala e bicha, ora vejamos: na rota Lichinga- Cuamba - Lichinga, são 67 viaturas sendo 21 viaturas de lotação entre 29-90 lugares e 46 viaturas com a lotação entre 15 -16 lugares. Na rota Lichinga-Marrupa, são 18 viaturas, sendo 14 viaturas de lotação de lotação entre 26-90 lugares e 4 viaturas com a lotação de 15 lugares.</p> <p>Operacionalização: a operacionalização das viaturas é mediante o cumprimento da escala e bicha. Na rota Lichinga -Cuamba, o carregamento primário prioriza-se as viaturas de lotação igual ou maior a 29 lugares e abaixo desta, deve obedecer a bicha segundo a organização de ÁTRAN. Naquela rota diariamente, entram em movimento 8 viaturas, sendo 4 em cada sentido e o repouso involuntário é de 8 dias para cada transportador. Por dia ficam parquedadas 59 viaturas da rota Lichinga- Cuamba.</p> <p>Para a rota Lichinga-Marrupa, o cumprimento da escala e bicha é de um período de 16 dias.</p>	

Fonte: Autores (2024)

# Sensibilidade do Conselho Autárquico da Cidade de Lichinga

Questões	Respostas	Entrevistado
1. Porque é que os transportadores rodoviários de passageiros inter-districtais, residentes na Cidade de Lichinga, não introduzem o transporte público urbano?	<p>É preocupação do Conselho Municipal da Cidade de Lichinga, para além de que é actividade do Conselho Autárquico prover o transporte público Urbano de Semi-colectivo de passageiros aos seus municípios. Não se efectua devido as características da própria Cidade. A Cidade está conhecendo actualmente o processo de expansão e vai mais que 15 km e que necessitará o transporte Público Urbano.</p> <p>No passado, o Conselho Municipal recebeu 02 autocarros para o exercício do transporte público urbano. Acontece, porém, que as viaturas eram de grande lotação 85 lugares, grande calibre em termos de consumo de combustível e peças sobressalentes. Com a demanda de uso da utilização dos municípios que era reduzida foi se ver que a actividade era de sacrifício, não rendia e nem devolvia o que se gastava, tendo se paralisado com a actividade. Momento depois, optou-se por um pequeno machibombo de 29/32 lugares a sustentabilidade continuou a mesma onerosa, fracassada.</p>	CMCL
2. Porque é que os transportadores rodoviários de passageiros na Província do Niassa, preferem mais praticar o transporte público inter-districtal do que o transporte público urbano?	<p>Pode ser por questões de hábito. O Conselho Municipal já fez apelo a todos transportadores que podia abraçar esta actividade. Até um e outros transportadores residentes em Lichinga já tentaram exercer a actividade e foram encontrar a mesma situação de não render nos seus carros.</p>	
3. Porque é que no Município da Cidade de Lichinga não existe o transporte público urbano semi-colectivo de passageiros?	<p>Não existe pela falta de rendimento por parte dos implementadores. Pese embora, o fracasso por um lado ter em conta com a insuficiência de viaturas porque os iniciantes o fizeram com uma viatura, máximo 2 viaturas para todas as rotas. Era m único carro de ponta para outra ponta da cidade e depois as pessoas não tinham paciência de aguardar por um determinado tempo, por exemplo, uma hora, duas horas, porque o carro foi por outro lado da Cidade. Exemplo, do Cenrto da Cidade para Escola Secundaria Cristiano Paulo Taimo. O CMCL já realizou esta actividade só que parou pelo factor de dificuldades em obter as peças sobressalentes e com a insustentabilidade da actividade acabou parando e avariando, também, os próprios carros sem o próprio rendimento.</p>	
Quais são os entraves encontrados pelas iniciativas público-privadas na introdução de transporte público urbano no Município de Lichinga.	<p>Falta de aderência por parte dos municípios da Cidade de Lichinga, fazendo com que fracasse a actividade, viaturas de maior lotação e calibre maior para o consumo de combustível e falta de paciência dos passageiros nas paragens devido ao maior tempo de espera.</p>	
Que estratégias se pode implementar para estancar os entraves para a introdução de transporte público urbano, no Município de Lichinga?	<p>Aparecimento de um corajoso que possa investir e exercer essa actividade com afinco. Introduzir um número de 15 viaturas para circulação simultâneo. O transporte público urbano tem que ser de troca, sai um, entra o outro, e vice-versa, mais que 10 minutos o passageiro fica impaciente por aguardar um único carro.</p>	
Qual é o plano do Conselho Autárquico de Lichinga, para reintrodução do Transporte Público Urbano de Semi-colectivo de passageiros?	<p>A existência do Transporte Público Urbano de semi-colectivo de passageiros é uma preocupação do Conselho Municipal da Cidade de Lichinga, uma vez que se trata de actividade deste sector, em prover o transporte público urbano de passageiros aos seus municípios.</p> <p>Neste contexto, o Conselho Municipal da Cidade de Lichinga, elaborou um projecto denominado Eti-Municipal – empresa Municipal de transporte rodoviário para oferecer os serviços de transporte público urbano de semi-colectivo de passageiros, porém sobre a administração privada com Estatuto e Regulamento próprio. O projecto é de 25 autocarros com a lotação de 15-32 lugares, para circular ao longo do raio municipal. O projecto foi aprovado pela Assembleia Municipal e do momento o Conselho Municipal está a procura de um parceiro para o seu financiamento.</p> <p>Como estratégia para aderência dos municípios nesses serviços, após o financiamento do projecto, o CMCL poderá publicitar os meios circulantes, as rotas, o horário, a tarifa para o domínio dos municípios. Igualmente, poderá sensibilizar aos municípios através de palestras para aderirem aos meios. Também, vai contractar chamadores proveniente de Nampula, com larga experiência na área para angariação dos passageiros.</p> <p>Para além do projecto em manga, o CMCL está aberto para qualquer parceria que queira introduzir o transporte público urbano de passageiros.</p>	

Fonte: Autores (2024)

## Sensibilidade da Associação dos Transportadores Rodoviários de Niassa

Questões	Respostas	Entrevistado
1. Porque é que os transportadores rodoviários de passageiros inter-distritais, residentes na Cidade de Lichinga, não introduzem o transporte público urbano?	Não introduzem o TPUSP devido a própria localização da cidade, as vias de acesso porque o passageiro quer ser levado até na sua casa. Por outro, os passageiros optam mais moto-táxi porque o passageiro é levado até a sua residência e como consequências o TPUSP não é aderido pelos municípios.	Vice-Presidente dos Transportes de passageiros
	Os passageiros optam mais moto-táxi do que viatura como consequências o TPUSP sai em desvantagem ficando sem rendimento.	Presidente de mesa e Transportador que tentou introduzir o TPUSP
	Na cidade de Lichinga, os transportadores não querem introduzir pelo histórico dos outros que já o fizeram sem sucessos. Cinco transportadores e uma instituição pública que de forma faseado o fizeram, isto é, em anos diferentes e de forma singular tentaram introduzir o transporte público urbano de semi-colectivo de passageiros sem sucessos, a saber: Transporte Wemba, Transporte Champion, Transporte Dias, Transporte Rui, Transporte Gaisse e CMCL. Acontece que os que tentaram praticar essa actividade, o fizeram com uma viatura facto que tornou impossível para responder a demanda dos municípios. O transportador com pretensão de realizar o TPUSP deve no mínimo, possuir 6 viaturas, para fazerem cruzamento, nenhum passageiro que pode manter -se na paragem por um tempo de 2 horas aguardando aquela que foi em direcção à Massengere, por exemplo, no máximo o passageiro deve aguardar na paragem por um tempo de 5 minutos. Se aparecer alguém com capacidade de investir em 8 ou 10 viaturas fazendo vice-versa as pessoas vão aderir os meios de transporte.	1º Transportador da Província de Niassa
2. Porque é que os transportadores rodoviários de passageiros na Província de Niassa, preferem mais praticar o transporte público inter-distrital do que o transporte público urbano?	O transporte inter-distrital tem vantagem e os transportadores já habituaram, pese embora ficar a espera pela escala por um período de 8 ou 16 dias. A ATRAN organizou os transportadores em escala por serem muitas viaturas para o transporte inter-distrital, cada transportador conhece a sua posição, ou seja, o seu dia para carregar passageiros. O transportador quando vai ao Parque tem a projecção da receita (ida/volta) por arrecadar, cujo a mesma servirá para manutenção da viatura, salário para o motorista, cobrador e o proprietário. O interesse do transportador é ter ganhos, enquanto que no TPUSP há incerteza de ganho, senão dos prejuízos (manutenção e combustíveis).	Vice-Presidente
		Presidente de Mesa e Transportador que tentou introduzir o TPUSP
3. Porque é que no Município da Cidade de Lichinga não existe o transporte público urbano semi-colectivo de passageiros?	Na Cidade de Lichinga não existe o transporte público urbano de semi-colectivo de passageiros porque sempre que se implementa o TPUSP regista-se fraca aderência de passageiros e consequentemente baixa receita.	1º transportador do Niassa
	Na Cidade de Lichinga, não existe devido a falta de plano e organização.	Vice-Presidente
	Na Cidade de Lichinga não existe o transporte público urbano de semi-colectivo de passageiros porque nenhum transportador reúne condições para aquisição de 5 ou 6 viaturas de 15 – 30 lugares. A ATRAN tentou reunir para encontrar solução não foi possível.	Presidente de Mesa e Transportador que tentou introduzir o TPUSP
4. Quais são os entraves encontrados pelas iniciativas público-privadas na introdução de transporte público urbano no Município de Lichinga.	Falta de passageiros.	1º Transportador da Província de Niassa
	Fraca receita em detrimento das despesas.	Vice-Presidente
		Presidente de Mesa e Transportador que tentou introduzir o TPUSP

5. Que estratégias se pode implementar para estancar os entraves para a introdução de transporte público urbano, no Município de Lichinga?	O Governo deve adquirir 12 ou 14 minibus para o exercício da actividade rotineira e distribuir em todas as vias da Cidade de Lichinga (Centro da Cidade-Mitava; Centro da Cidade Massengere; Centro da Cidade-Lulimile; Centro da Cidade - UniRovuma), só assim, os munícipes iriam habitar. Antigamente, os munícipes não tinham hábito de usar moto táxi, hoje, trata-se do meio mais usado nas deslocações, embora com preços altos, onde o mínimo é 50,00Mt. Para um singular adquirir 10 viaturas do tipo minibus não é fácil. Melhorar as vias de acesso.	Vice-Presidente
	Aquisição de viaturas com a lotação entre de 15 à 30 lugares, um número 8 viaturas. Na primeira fase, os transportadores devem ser subsidiados para minimizar as despesas, por um período de pelo menos 02 meses ou até que os munícipes habituem o uso do TPUSP. Por outro lado, o Governo devia adquirir viaturas elétricas que não necessita de muitas despesas em termos de manutenção. As viaturas elétricas não gastam combustível.	Presidente de Mesa e Transportador que tentou introduzir o TPUSP
	Mobilização de um investidor que pode adquirir 10 viaturas do tipo minibus com a lotação de 15-30 lugares. Adquirida esta quantia de viaturas vai minimizar o tempo de espera dos passageiros nas paragens, em pelo menos 10 minutos e a população vai habitar.	1º Transportador da Província de Niassa
6. Qual é o plano da Associação dos Transportadores Rodoviários de Niassa, para reintrodução do Transporte Público Urbano de Semi-colectivo de passageiros?	Não existe um plano concreto, mas nos encontros havidos na ATRAN tem se sensibilizado os transportadores com vista a aparecer algum com recursos financeiros para investir nesta área. Igualmente, debate-se a necessidade da criação de uma sociedade para adquirir pelo menos 3 minibus para explorar no raio municipal.	Vice-Presidente
	Não existe um plano concreto, mas as empresas que investem na Província de Niassa, com capacidade de empregar cerca de 50 trabalhadores deviam ser sensibilizadas para investir no transporte urbano.	Presidente de Mesa e Transportador que tentou introduzir o TPUSP
	Não existe um plano concreto porque a ATRAN já experimentou por várias vezes sem sucessos, embora era uma viatura em cada fase. Diante disso, não há como continuar a sensibilizar aos transportadores porque já o fizeram sem rendimento. Existem, transportadores com 7 viaturas, mas não pode introduzir a actividade porque os que já fizeram não tiveram rendimento.	1º Transportador da Província de Niassa
7.Quantas viaturas licenciadas existem na Província de Niassa para o exercício de actividade de transporte inter-distrital de passageiros? a) Quantas viaturas pertencem aos transportadores residentes na Cidade de Lichinga? b) Das viaturas pertencentes aos transportadores residentes em Lichinga, quantas operam em cada rota? c) Como tem sido a operacionalização diária das viaturas em cada rota?	Para o exercício da actividade de transporte inter-distrital de semi-colectivo de passageiros estão licenciadas 205 viaturas ao nível da Província. Das 205 viaturas, 159 viaturas pertencem aos transportadores residentes na Cidade de Lichinga. Cujo os proprietários são residentes em Lichinga, as viaturas encontram -se distribuídas nas seguintes rotas: Lichinga – Cuamba (67 viaturas), Lichinga- Mandimba (7 viaturas), Lichinga- Marrupa (16 viaturas), Lichinga-Majune (4 viaturas),Lichinga- Chimbunila (05 viaturas), Lichinga-Sanga (31 viaturas), Lichinga-Lago (24 viaturas), Lichinga-Maniamba (3 viaturas) e Lichinga-Maúta (02 viaturas), totalizando 159 viaturas. As rotas cujo número de viaturas é maior, o seu funcionamento é mediante a escala e bicha. E na rota Lichinga-Marrupa são 18 viaturas e a sua funcionalidade é mediante a escala. Em relação a operacionalização diária das viaturas, elas funcionam em escala e bicha, ora vejamos: na rota Lichinga- Cuamba - Lichinga, são 67 viaturas sendo 21 viaturas de lotação entre 29-90 lugares que a sua operacionalização é pelo cumprimento da escala e as restantes 46 viaturas com a lotação entre 15 -16 lugares operam mediante a bicha, ao passo que na rota Lichinga-Marrupa são 14 viaturas de lotação entre 26-90 lugares, 4 viaturas com a lotação de 15 lugares. A operacionalização diária, funciona por prioridade de acordo com a lotação da viatura, sendo que 1ª viatura a sair de maior lotação e em seguida de menor lotação (15-16 lugares). O transportador cujo a sua viatura encontra-se no intervalo entre 29-90 lugares, obrigatoriamente, deve aguardar a sua escala por um período de 17 dias ao passo que as de 15-16 lugares é mediante a bicha e dependendo o movimento dia podem ser 6 viaturas de menor lotação, sendo 3 para cada sentido, totalizando 8 viaturas no sentido Lichinga/Cuamba/Lichinga e vice-versa.	

Fonte: Autores (2024)

SENSIBILIDADE DOS MUNÍCIPES DA AUTARQUIA DA CIDADE DE LICHINGA

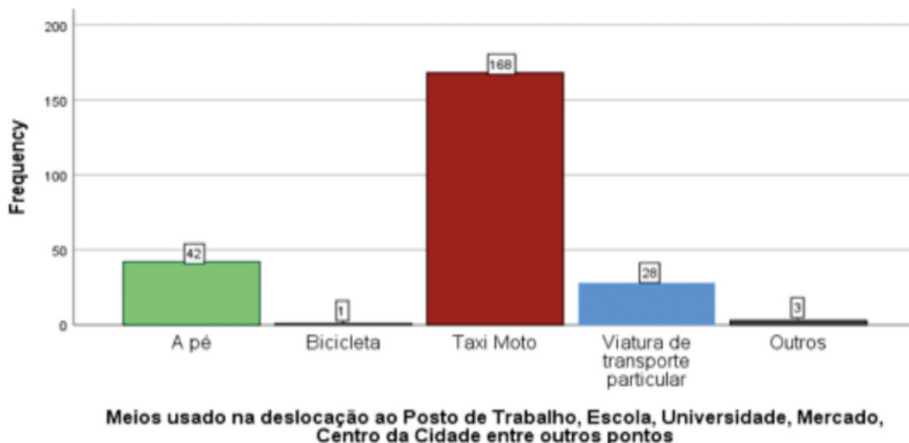
A tabela que se segue descreve os resultados obtidos no trabalho de campo, referente a morada e função de cada inquirido. Para análise dos resultados fez-se o cruzamento entre os devidos bairro e função.

		Eu me identifico na função							Total
		Funcionário do aparelho do Estado	Funcionário do Conselho Autárquico	Funcionários da ONG	Funcionário da Empresa Privada	Faco conta própria	Apenas sou estudante residente no município de Lichinga	Outro	
Eu moro no Bairro	Sanjala	15	0	0	0	0	0	0	15
	Chiulugo	10	0	0	0	0	0	0	10
	Popular	8	0	0	0	0	0	0	8
	Namacula	19	0	0	0	0	0	0	19
	Cerâmica	14	0	0	0	0	0	0	14
	Estação	17	0	0	0	0	0	0	17
	Lucheringo	16	0	0	0	0	0	0	16
	Assumane	12	0	0	0	0	0	0	12
	Massenger	11	8	0	0	0	0	0	19
	Sambula	0	2	8	4	0	0	0	14
	Lulimile	0	0	0	9	0	0	0	9
	Mitava	0	0	0	14	0	0	0	14
	Nomba	0	0	0	16	6	0	0	22
	Matola	0	0	0	0	12	6	0	18
	Nangala	0	0	0	0	0	24	0	24
	Muchenga	0	0	0	0	0	5	0	5
	Changanane	0	0	0	0	0	2	4	6
Total		122	10	8	43	18	37	4	242

Fonte: Autores (2024)

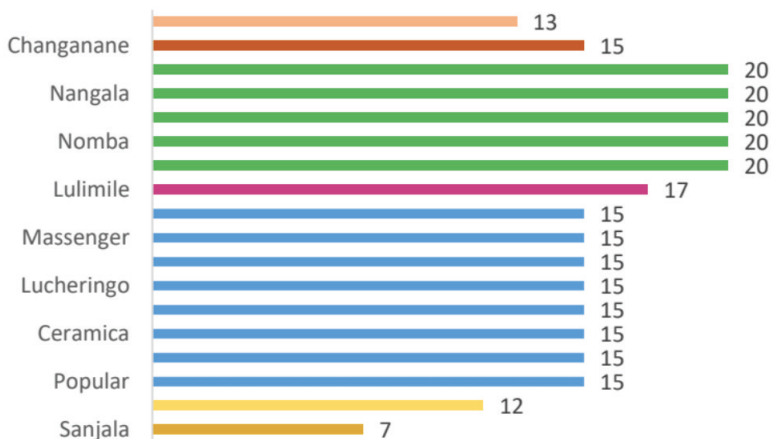
Dos 242 munícipes inquiridos, 122 são funcionários do Aparelho do Estado residentes nos diversos bairros da urbe e maior parte distantes dos seus postos de trabalho, seguido 43 funcionários da empresa privada residentes nos diversos bairros, em seguida 37 estudantes que frequentam as suas aulas em diversas escolas e Universidades, seguido 18 que fazem conta própria igualmente residentes em diversos bairros, 10 funcionários do Conselho Municipal residentes em diversos bairros, 8 funcionários da ONG e 4 outros funcionários.

De acordo o resultado obtido depreende-se que há necessidade de serviços públicos de transporte urbano de semi-colectivo de passageiros, visto que vão ajudar aos munícipes no seu movimento diário e melhoria no orçamento gasto diariamente para o transporte de moto táxi, extremamente caro. No gráfico abaixo, mostra que dos 242 inquiridos, 168 (69,4%) usam Taxi-Moto, 42 (17,4%) se movimentam a pé, 28 (11,57%) usam viaturas de transporte particular, 3 (1,23%) outros meios e 1 (0,41%). De acordo os resultados, maior parte dos inquiridos fazem movimento do seu dia-a-dia através de moto táxi.



Fonte: Autores (2024)

Como ilustra o gráfico abaixo dos que vivem nos bairros de Sambula, Massenger, Assumane, Lucheringo, Estação, Cerâmica, Namacula e Popular os seus movimentos diários das suas residências ao Posto de trabalho, entre outros pontos é de 15 km, seguido dos que residem nos bairros Muchenga, Nángala, Matola, Nomba e Mitava onde os seus movimentos diário são de 20 km aos seus postos de trabalho entre outros pontos, os de Lulimile percorrem 17 km, Changanane com 15 km, Mutapassa com 13 km, Chiulugo com 12 km e por último de Sanjala com 7 km.



Fonte: Autores (2024)

Dos dados ilustrados verifica-se que as distâncias percorridas dos inquiridos, há necessidade de serviços de mobilidade urbana para facilitar o movimento diário aos seus postos de trabalho, entre outros pontos, bem como poupar o orçamento gasto com as moto-taxi.

A tabela que segue, faz a descrição por idade da distância dos inquiridos ao seu posto de trabalho, Escola, Universidade, Mercado, Centro da Cidade entre outros pontos.

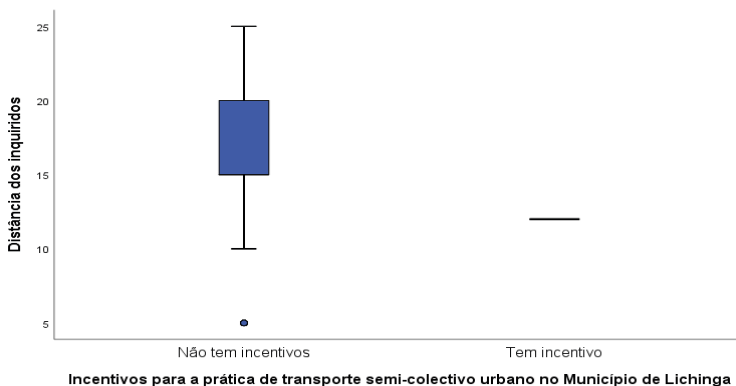
		A distância da minha casa ao Posto de trabalho/ Escola/ Universidade/ Mercado/ Centro da Cidade é:					Total
		5 Km	10 Km	15 Km	20 Km	+ 25 Km	
A minha idade está entre	18-20 anos de idade	5	0	0	0	0	5
	21-30 anos de idade	3	14	51	0	0	68
	31-40 anos de idade	0	0	76	21	0	97
	41-50 anos de idade	0	0	0	62	2	64
	51-60 anos de idade	0	0	0	0	6	6
	61-70 anos de idade	0	0	0	0	2	2
Total		8	14	127	83	10	242

Fonte: Autores (2024)

A faixa etária dos inquiridos em relação a distância percorrida ao local de trabalho, Escola, Universidade, Mercado, Centro da Cidade entre outros pontos, nota-se que 97 munícipes pertencentes a 31 - 40 anos que percorrem uma distância igual ou superior a 15 km, seguido de 68 munícipes da faixa etária entre 21 à 30 anos que percorrem uma distância menor ou igual a 15 km, seguido a 64 munícipes da faixa etária entre 41-50 anos que percorrem uma distância maior ou igual 20 km, 6 munícipes da faixa etária entre 51-60 anos que percorrem a uma distância igual ou superior a 25 km, 5 munícipes da faixa etária entre 18-20 anos que percorrem a uma distância de 5 km e 2 munícipes da faixa etária entre 61-70 anos que percorrem a uma distância de 25 km.

Conforme os dados colhidos pelo autor, maior parte dos munícipes com a faixa etária entre 3-40 anos, 5-60 anos e 2-30 anos percorrem diariamente uma distância igual ou superior a 15 km, mostrando que a cidade foi expandida e que carece de transporte público urbano para facilitar a movimentação diária, bem como poupar o orçamento familiar.

A variável que consiste a incentivos para a prática de transporte semi-colectivo urbano no Município de Lichinga, dividimos em duas categorias, não tem incentivos e tem incentivos. Através dos *box-plots* abaixo, maior parte dos inquiridos defendem a não existência de incentivos como factor principal para a falta de prática de transporte público urbano na Cidade de Lichinga.



Fonte: Autores (2024)

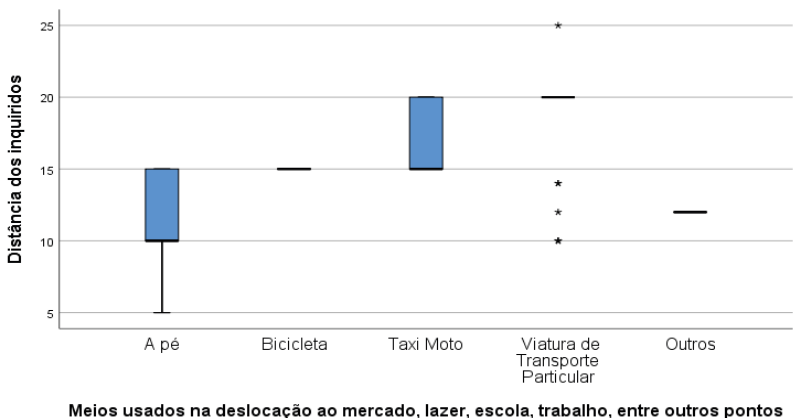
Da tabela abaixo, 239 (98,7%) dos questionados julgaram não haver estratégias concretas para o desenvolvimento do transporte público urbano de semi-colectivo de passageiros por parte das autoridades interveniente no transporte e 3 (1,3%) julgaram haver estratégias.

		Estratégias concretas para o desenvolvimento do transporte semi-colectivo urbano por parte das autoridades intervenientes no transporte público na Província do Niassa		Total
		As autoridades intervenientes no transporte público na Província do Niassa não possui estratégias claras e concretas	As autoridades intervenientes no transporte público na Província do Niassa possui estratégias claras e concretas	
Eu me identifico na função seguinte:	Funcionário do Aparelho do Estado	123	0	123
	Funcionário do Conselho Autárquico da Cidade de Lichinga	9	0	9
	Funcionário da ONG	8	0	8
	Funcionário da empresa privada	43	0	43
	Faço conta própria	18	0	18
	Apenas sou estudante residente no Município de Lichinga	37	0	37
	Outro	1	3	4
Total		239	3	242

Fonte: Autores (2024)

Os resultados indicam que os que preferem andar de táxi mota percorrem entre 15 a 20 quilómetros diários e que o custo cobrado por este meio chega a desafiar o plano orçamental mensal daí que a dada altura, usam o meio pedonal para conseguirem suprir o mês, ora o gráfico abaixo.





Fonte: Autores (2024)

Conforme os resultados, é evidente que o transporte público urbano constitui grande preocupação dos munícipes, havendo necessidade de intervenção para suprir as dificuldades enfrentadas pelos cidadãos, no que tange da mobilização urbana.

As variáveis da tabela abaixo mostram uma mobilidade heterogênea e diversificada tal como acontece em várias cidades, que parte dos inquiridos realizam as deslocações a pé, muitos de táxi-moto, e viaturas particulares. Apesar de vários obstáculos, a circulação pedonal é o segundo meio que as pessoas preferem devidos a vários factores.

Dos 242 inquiridos, a preferência de locomoção em meios de transportes urbanos disponíveis, 168(69%) usam meio de transporte Táxi-moto, 42 (17%) caminham e apenas 28(12%) usam transporte particular.

Incentivos	Amostra	Percentagem	Min	1º Quartil	Mediana	Média	3º Quartil	Max	DP
A pé	42	17	5	10	10	11	15	15	4
Bicicleta	1	0.5	15	15	15	15	15	15	0
Táxi Moto	168	69	15	15	15	17	20	20	3
Viatura particular	28	12	10	20	20	18	20	25	4
Outros	3	1.5	12	12	12	12	12	12	0
	242								

Fonte: Autor (2024)

Como se pode depreender, da tabela abaixo, maior parte dos inquiridos cingiram-se como motivos do fracasso a falta de hábito dos munícipes que no entender do autor derivou-se por vários motivos, de entre eles insuficiência dos meios de transporte, demora nas paragens, incerteza do único meio voltar a passar naquela via e mais. Para eliminar os hábitos é necessário incrementar a oferta dos serviços do transporte público urbano devendo se encorajar os munícipes a confiarem e a usar cada vez mais o sistema público de transportes público urbano, dando maior mobilidade a capital.

		O meu grau académico						Total
		Mestre	Licenciado	Técnico profissional	Médio	Básico	Elementar	
Entraves encontrados pelos transportadores e Conselho Municipal da Cidade de Lichinga que pelas iniciativas tentaram introduzir o transporte público urbano de passageiros no Município de Lichinga.	Falta de passageiros	22	9	0	0	0	0	31
	Factores culturais	0	7	0	0	0	0	7
	Falta de hábito dos munícipes	0	88	1	0	0	0	89
	Falta de incentivos	0	0	9	0	0	0	9
	Falta de estratégias claras e concretas	0	0	43	32	0	0	75
	Falta de conhecimento dos benefícios da actividade	0	0	0	4	0	0	4
	Falta de divulgação do serviço por parte do Município	0	0	0	12	5	0	17
	Falta de identificação de paragens e rotas	0	0	0	0	8	2	10
<b>Total</b>		<b>22</b>	<b>104</b>	<b>53</b>	<b>48</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>242</b>

Fonte: Autores (2024)

Dos inquiridos da tabela abaixo, o maior número correspondente a 133 aferiram que os benefícios de transporte público urbano de semi-colectivo de passageiros constitui a segurança e foram os funcionários do Aparelho do Estado, do Conselho Autárquico da Cidade de Lichinga e da ONG, em seguida 77 disseram que se trata de mobilidade rápida, a saber funcionários da empresa privada, os que fazem conta própria e apenas estudantes e outros e por último 32 dos quais funcionários da ONG e da empresa privada referiram que os benefícios trata-se do cumprimento do tempo.

		Eu me identifico na função:							Total
		Funcionário do Aparelho do Estado	Funcionário do Conselho Autárquico da Cidade de Lichinga	Funcionário da ONG	Funcionário da empresa privada	Faço conta própria	Apenas sou estudante residente no Município de Lichinga	Outro	
Benefícios de transporte público urbano para os munícipes da Cidade de Lichinga	Segurança	123	9	1	0	0	0	0	133
	Cumprimento do tempo	0	0	7	25	0	0	0	32
	Mobilidade rápida	0	0	0	18	18	37	4	77
<b>Total</b>		<b>123</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>43</b>	<b>18</b>	<b>37</b>	<b>4</b>	<b>242</b>

Fonte: Autores (2024)

Dos resultados obtidos, mostram que os munícipes que usam as motos táxi, estão cientes que elas não oferecem segurança, apesar do passageiro ter o privilégio em ser levado e deixado na própria sua casa, para além do custo elevado de moto-táxi. Os que fazem a actividade de moto-táxi não conhecem as regras de trânsito na via pública e como consequências são maiores acidentes e mortes. Com a introdução do transporte público urbano, será um garante de segurança na mobilização dos munícipes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados de investigação do presente artigo científico, demonstram que o transporte público urbano de passageiros é um meio muito importante para mobilidade dos munícipes e desenvolvimento da Cidade. Além de ser um factor de desenvolvimento, trata-se de um meio seguro e minimiza o sofrimento dos munícipes, para além de poupar a parte financeira em detrimento dos custos de moto táxi.

Das 04 hipóteses estudadas, três (03) foram satisfeitas, a saber:

$H_0$  : Os transportadores públicos da Província do Niassa não tem incentivos para a prática de transporte semi-colectivo urbano no Município de Lichinga;

$H_1$ : As autoridades intervenientes no transporte público na Província do Niassa não possuem estratégias claras e concretas para o desenvolvimento do transporte semi-colectivo urbano.

$H_3$ : O fracasso do transporte semi-colectivo urbano no Município de Lichinga tem a ver com a questão cultural.

Satisfatoriamente, a pesquisa atingiu os objectivos traçados e conclui que os entraves para a introdução de transporte público urbano no Município de Lichinga, primaram no seguinte:

- Falta de hábito dos munícipes;
- Falta de passageiros;
- Falta de estratégias claras e concretas às autoridades intervenientes no transporte público na Província do Niassa para o desenvolvimento do transporte semi-colectivo urbano;
- Falta de incentivos aos transportadores para a prática de transporte público urbano de semi-colectivo de passageiros no Município de Lichinga.
- Insuficiência de viaturas para a prestação de serviços;
- Factores culturais;
- Fraca persistência dos transportadores que tentaram exercer a actividade.

Perante a estes entraves, sugere-se às Instituições do Estado, constituídas pelo Conselho Municipal de Lichinga e a Direcções Provinciais dos Transportes e Comunicações, desenvolvam acções que possam garantir a introdução do transporte público urbano de semi-colectivo de passageiros, mobilizando os transportadores com viaturas de caixa aberta, para o exercício da actividade nos termos da alínea c), número 2 do Artigo nr 9 do Decreto nr.35/2019 de 10 de Maio sobre o Regulamento de Transporte em Veículos Automóveis e Reboque, entre outras viaturas. Que a Associação busque experiências em outras Províncias, como Inhambane, Gaza, para além das Províncias de Nampula e Cabo Delgado para introdução do transporte público urbano, tendo como solução rápida o transporte de pessoas em veículos de caixa aberta, vulgar *MyLove*.

## REFERÊNCIAS

Araújo, A. R. A. (2010). Estudo do funcionamento dos transportes públicos em Maputo e desenvolvimento de acções de melhoria - Dissertação de Mestrado. FEUP. Porto.

Balate, S. C. (2020). Gestão dos transportes públicos urbano no contexto do desenvolvimento socioeconómico local. Lisboa.

Bertucci, J. O. (2011). Os Benefícios do transporte coletivo.

Camara, P. (2000). Os sistemas de Recomensas e a Gestão de Recursos Humanos. Lisboa: Publicações Dom Quixote, Lda.

Cervo, A. L. (2002). Metodologia Científica (5.ed.). São Paulo : Prentice.

Clark, J. V. (2011). Designing and conducting mixed methods research. (2.ed.) Los Angeles: SAGE Publications .

Cortinha, J. M. (1993). What is coefficient alpha? An examination of theory and applications Journal of Applied Psychology (Vol. V. 78).

Cronbach, J. L. (2004). My current t procedures. Education and Psychological Measurement.

Fonseca, J. J. (2002). Metodologia de Pesquisa Científica. Universidade Estadual do Ceara.

Freire, M. C. (2018). Tipos de estudos. IN: Estrela. C. Metodologia Científica. Ciência, ensino e pesquisa (3.ed.). Porto Alegre: Artes Medicas.

Freixo, M. (2011). Metodologia Científica - Fundamentos Métodos e Técnicas. Lisboa: Instituto Piaget .

Ghidini, R. (2015). Transporte Público e Urbano – a dinâmica Territorial

Gil, A. C. (1999). Métodos e Técnicas de Pesquisa Social (5.ed.). São Paulo: Atlas.

Gil, A. C. (2002). Como Elaborar Projectos de Pesquisa. São Paulo : Atlas.

Gil, A. C. (2007). Métodos e Técnicas de Pesquisa Social (6.ed.). São Paulo: Atlas S.A.

Gil, A. C. (2008). Como elaborar projectos de pesquisa (4.ed.). São Paulo: Atlas .

Gwilliam, K.(2002). "Cities on the move: a World Bank urban transport strategy review." Transport. Water. and Urban Development. Banco Mundial. Washington. D.C., Estados Unidos. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTURBANTRANSPORT/\\_Resources/cities\\_on\\_the\\_move.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTURBANTRANSPORT/_Resources/cities_on_the_move.pdf). consultado a 8 de Junho de 2010.

Hora, H. R., Monteiro, G. T., e Arica, J. (2010). Confiabilidade em Questionário para qualidade: um estudo com coeficiente alfa de Cronbach. Produto e Produção (Vol. v.11).

Johnson, R. B., & Onwuegbuzie, A. J. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. Educational Researcher (Vol. Vol.33).

Lakatos, M. A. (1996). Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados (3ed.). São Paulo : Atlas .

Lakatos, M. A. (2002). Técnicas de Pesquisa (5.ed.). São Paulo: Atlas S.A.

Laville, C. &. (1999). A Construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. UFMG, Belo Horizonte .

Leontitsis, A. (2007). A Simulation approach on Cronbach's alpha statistical significance. Mathematics and computers in simulation. (Vol. V. 73).

Machanguana, C. A. (2020). A Governance dos Transportes Públicos Urbanos em Moçambique: Estudo de Caso da Empresa Municipal de Transportes Rodoviário de Maputo, EMTPM, E.P, na área Metropolitana de Maputo. Maputo.

Macamo, G. Matos, A. Machangua, Mazzolini, C, Romero, J. (2023). Perfil Urbano de Maputo-Mobilidade, Acessibilidade e uso da terra na area Metropolitana de Maputo. Maputo.

Marconi, E. M. (2001). Fundamentos Metodologia Científica (4.ed.). São Paulo: Atlas.

Matos, A. (2017). Estudo de procura dos serviços de transporte público de passageiros na área do grande Maputo. UEM financiado por FTC. Maputo.

MTC. (2014). Alocação de autocarros para Municípios. Maputo.

MTC. (2019). Alocação de autocarros as Provincias para o transporte público Urbano. Maputo.

Oliveira, D. (2003). Estratégia empresarial & vantagem competitiva. São Paulo : Atlas .

PNUD. (2016). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Rodriguês, M. (2008). A qualidade no transporte colectivo urbano. Lisboa .

Site, P. D., Marco, V. S. e Cristiana, P. (2006) "Third Annual Thematic Research Summary – Urban Transport." Transport Research Knowledge Center. União. Europeia.


Soares, J.H.(2013). O Transporte Público na Capital Maputo (Moçambique): Abordagem e Análises Geográficas através do Intercâmbio de conhecimentos e troca de saberes.

Torres,T.B. Silveira,A.C, Padilho,R.A. (2020). Sistema de Transporte, edição única, pp.20

## **Legislação**

Decreto Lei nº 35/2019 de 10 de Maio. Aprova o Regulamento de Transporte em Veiculos Automoveis e Reboque (RTVAR). Maputo.

# PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO NOS LOCAIS DE CONSTRUÇÃO NAVAL EM BRAGANÇA-PA

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430098>

*Data de submissão: 12/10/2024*

*Data de aceite: 18/10/2024*

**Pâmela da Silva Ferreira**

Universidade Federal de Minas Gerais,  
Escola de Arquitetura e Urbanismo  
Belo Horizonte – MG  
<https://orcid.org/0000-0002-0707-7559>

**RESUMO:** A carpintaria naval artesanal é responsável por prover boa parte das embarcações que compõem a frota da pesca artesanal no estado do Pará. Contudo, os estaleiros de construção naval no nordeste paraense vem passando por um processo de transformação frente as exigências do mercado, o emprego de novos materiais e atuação de novos profissionais nesses ambientes. Diante de tal perspectiva, este artigo visa pontuar as transformações que vem ocorrendo no setor da construção naval artesanal na região bragantina, no nordeste paraense. Para tal, a investigação contou com três estadias em Bragança-PA. Uma em cada semestre de 2022 e uma no primeiro semestre de 2024. A pesquisa contou com a coleta e análise de dados de viés etnográfico, com acompanhamento das atividades produtivas nos estaleiros, entrevistas semiestruturadas, diário de campo e registro fotográfico. A investigação

concluiu que para além dos tradicionais carpinteiros navais, fibrador e pintor, atuam nos estaleiros bragantinos mecânicos, eletricitistas e fibradores. Além disso, materiais como fibra de vidro e resina, e placas de recicláveis de plástico-alumínio ocupam cada vez mais espaço nas embarcações e nos estaleiros de construção naval artesanal em madeira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Carpintaria Naval, Estaleiros artesanais tradicionais, Mudanças, Embarcações de madeira.

## TRANSFORMATION PROCESSES AT SHIPBUILDING SITES IN BRAGANÇA-PA

**ABSTRACT:** Artisanal naval carpentry is responsible for providing a large part of the ships that make up the artisanal fishing fleet in the state of Pará. However, shipbuilding yards in northeastern Pará have been undergoing a process of transformation in the face of market demands, the use of new materials and the work of new professionals in these environments. From this perspective, this article aims to highlight the transformations that have been taking place in the artisanal shipbuilding sector in the Bragantina region, in northeastern Pará.

To this end, the research involved three stays in Bragança-PA. One in each semester of 2022 and one in the first semester of 2024. The research involved ethnographic data collection and analysis, with monitoring of production activities in the shipyards, semi-structured interviews, field diaries and photographic records. The research concluded that in addition to the traditional naval carpenters, fibersmiths and painters, mechanics, electricians and fibersmiths also work in the Bragant shipyards. In addition, materials such as fiberglass and resin, and recyclable plastic-aluminum sheets, are taking up more and more space in boats and shipyards for handcrafted wooden shipbuilding.

**KEYWORDS:** Naval carpentry, Traditional shipyards, Moving, Wooden boats.

## INTRODUÇÃO

A construção naval no nordeste do Pará é em grande parte baseada na carpintaria naval artesanal tradicional. O ofício da carpintaria naval faz parte da história da humanidade e está lado a lado com o homem em seu processo de desenvolvimento. Podemos ter tal percepção a partir dos estudos voltados para arqueologia naval (Basch, 1972; Martins, 2001; Pomey; Rieth, 2012).

A região bragantina, conta com mais de 20 estaleiros de construção artesanal de embarcações de madeira (Santos *et al.*, 2021). Tais embarcações são utilizadas na exploração econômica da pesca costeira situando o estado do Pará como um dos maiores produtores de pescado do país.

No entanto, esse ofício tradicionalmente repassado a cada geração vem passando por mudanças e enfrentando dificuldades frente às exigências do mercado de pesca e a introdução de novas tecnologias e matérias. Diante isso, o objetivo deste artigo é pontuar as transformações que vem ocorrendo no setor da construção naval artesanal na região bragantina, no nordeste paraense.

Este artigo faz parte da tese do doutorado sobre a construção naval artesanal no nordeste paraense, da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais.

## MATERIAL E METODOS

A pesquisa foi realizada no Município de Bragança, no estado do Pará, localiza-se na Mesorregião do Nordeste paraense e na Microrregião Bragantina, nas coordenadas 01° 03' 13" de latitude Sul e 46° 45' 56" de longitude Oeste (Figura 1). A cidade fica a aproximadamente 210 km de distância da capital do Estado, Belém, pertencendo a sua área de influência. E a 25 km do Oceano Atlântico. O Município possui uma população de 123.082 pessoas e se abriga às margens do rio Caeté (IBGE, 2022). Os municípios limítrofes de Bragança são: Tracuateua, Viseu, Santa Luzia do Pará e Augusto Corrêa.



Figura 1. Mapa do estado do Pará com destaque para a Mesorregião do Nordeste Paraense, indicando a localização do Município de Bragança.

Fonte: Acervo pessoal, 2023.

Para este estudo foram visitados 12 locais de construção e manutenção de embarcação nos municípios de Bragança e Augusto Corrêa. Tais locais foram selecionados a partir do levantamento de realizado pelo Labpexca por meio do projeto Navegar é Preciso, vinculado a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA), publicado no fascículo *Um passeio cultural pelos estaleiros artesanais e mestres da arte da confecção de embarcações tradicionais Amazônicas* (Santos *et al.*, 2021).

Alguns dos estaleiros identificados no levantamento já não existem mais. Dentre os locais que visitados, três estão situados na sede da cidade de Bragança, um na Vila-que-era, cinco na Vila de Bacuriteua e dois na cidade de Augusto Corrêa (Figura 2). A partir desses estaleiros, encontramos outro ponto de reparo que parecia recente e não estava entre os mapeados. No entanto, não obtivemos sucesso em estabelecer uma comunicação com os trabalhadores.



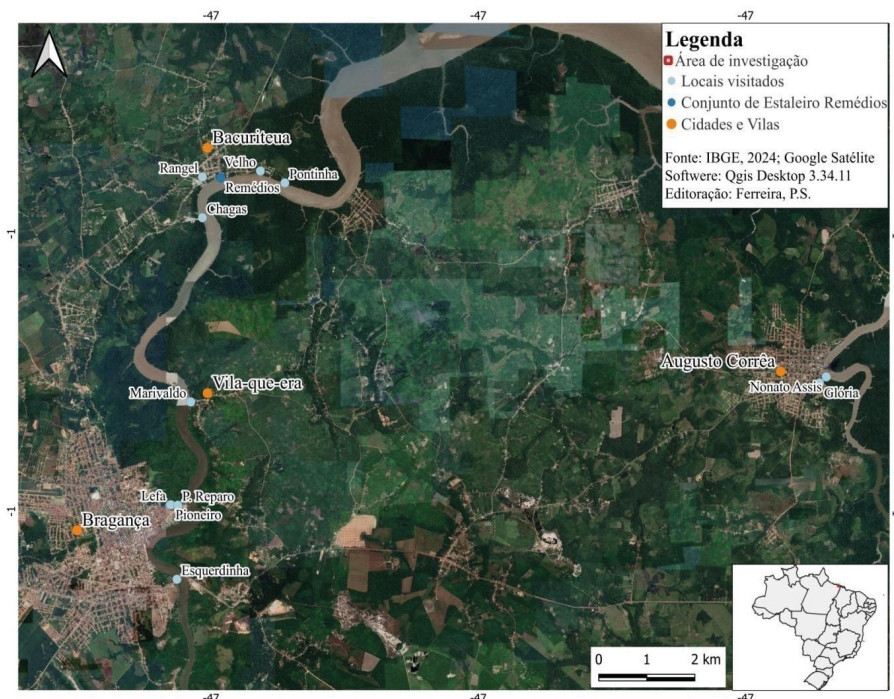


Figura 2. Mapa de localização dos estaleiros visitados.

Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

A pesquisa de viés etnográfico (Sáez, 2013) contou com pesquisa de campo realizada na região de Bragança em três períodos diferentes. A primeira estadia de março a maio de 2022, a segunda durante uma semana no mês de outubro de 2022 e a terceira, duas semanas em janeiro de 2024.

Na primeira estadia foi possível conhecer Alguns dos estaleiros da região, para ter uma visão panorâmica sobre os construtores, seus espaços de atuação e a sua produção propriamente dita. A partir dos estaleiros visitados, foi identificado um conjunto de estaleiros que permitiu melhor acompanhar as atividades construtivas. Nas duas estadias seguintes, dei continuidade à investigação nesse estaleiro.

A definição desse conjunto de estaleiros como foco da investigação se deu por aspectos como: a caracterização do processo construtivo, pois havia ali uma embarcação sendo iniciada, e nos estaleiros adjacentes outras embarcações em diferentes estágios de construção; e o fato de ali haver três gerações de construtores.

Nos estaleiros, conversei com os mestres, expliquei sobre a pesquisa e pedi para acompanhar suas atividades construtivas. As entrevistas semiestruturadas foram agendadas conforme a disponibilidade dos mestres. Eles foram convidados a participar da entrevista, mediante explicação dos objetivos da pesquisa e assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido. Os entrevistados também consentiram a gravação das entrevistas, com o gravador de voz versão 21.04.16.01 do *Smartphone* Samsung Galaxy A52.

A fotografia foi utilizada como método de documentação das peças e etapas do processo de construção da carpintaria naval, mediante auxílio de um *Smartphone*. O diário de campo foi empregado para anotar as etapas do processo construtivo. À medida que os dados foram coletados, eles também foram transcritos, sistematizados e analisados. A partir destes, novas questões foram levantadas e serviram para orientar a pesquisa de campo. Também foi realizada revisão bibliográfica que serviu de apoio ao campo e contribuiu de referência para a análise dos dados.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na construção naval em Bragança, predomina a carpintaria naval artesanal tradicional. Tal saber-fazer é repassado de geração em geração. As embarcações construídas atualmente são a junção e aprimoramento das técnicas construtivas herdadas dos povos indígenas da região e dos colonizadores portugueses. Esse conhecimento foi mudando e se adequando as tecnologias e as necessidades do seu tempo. Walter *et al.* 2017 ressalta que esse conhecimento herdado vai aprimorando as relações entre forma, desempenho, materiais e processo de fabricação das embarcações.

Sobre a aplicabilidade do conhecimento tácito dos carpinteiros navais artesanais, Carvalho (2014) diz o seguinte:

A construção destas embarcações, totalmente feitas em madeira, requer materiais e conhecimentos aplicados em várias fases, que vão desde a escolha e abate das árvores que fornecerão a madeira até ao lançamento da embarcação ao mar e à sua manutenção (Carvalho, 2014, p. 5).

Até algumas décadas atrás a descrição acima era a realidade dos construtores navais da região amazônica. No entanto, nos últimos anos vem ocorrendo o aumento da segmentação e especialização dos profissionais da carpintaria naval no nordeste paraense. Andrès (1998) relata que próximo à ilha de São Luiz do Maranhão, os profissionais eram mais especializados em sua função, como carpinteiros, veleiros, calafates e pintores, enquanto nos municípios fora da ilha os profissionais tendiam a ser polivalentes.

Segundo a definição de Lins *et al.* (2009) sobre estaleiros formais e informais, não há em Bragança estaleiros formais, que constroem em aço, ferro ou alumínio, apenas estaleiros informais. Ademais, tais estaleiros artesanais vêm passando por um processo transformação. Os carpinteiros navais já não atuam no processo de construção das embarcações do início ao fim. Os estaleiros, apesar de construir embarcações tradicionais em madeira, estão cada vez mais sendo ocupado por outros profissionais para além dos carpinteiros.

O carpinteiro, apesar de conhecer as espécies de madeira com a qualidade exigida para tais embarcações, já não está envolvido na escolha e abate da árvore, pois a compram já processadas nas estâncias. O carpinteiro naval constrói a armação da embarcação em madeira, mas a partir do revestimento as embarcações podem ser revestidas madeira e posteriormente calafetas e pintadas; revestidas de madeira com camadas de fibra de vidro e resina; revestidas de placas de plástico-alumínio com camadas de fibra de vidro e resina; ou revestidas de placas de teto de ônibus com camadas subsequentes de fibra de vidro e resina, está última especificamente para o revestimento interno das urnas (Figura 3).



Figura 3. A. Fibras de vidro e resina sobre a madeira, B. placas de reciclados de plástico-alumínio e revestimento de fibra de vidro na parte superior, e C. placas de teto de ônibus.

Fonte: acervo pessoal, 2022.

A fibra de vidro e resina tem gradualmente ganhado espaço nesses ambientes e substituindo os materiais tradicionais. Inicialmente era empregada somente nas urnas de armazenamento do pescado e do gelo, passou posteriormente a revestir os tanques de combustível e água, a sala de máquinas, o comando e a casaria, o convés e por fim o casco da embarcação (Figura 4).



Figura 4. Lancha com o casco de plástico-alumínio revestido de fibra.

Fonte: Acervo pessoal, 2022.

Nos estaleiros artesanais da região Bragantina atua na carpintaria naval a seguinte hierarquia de profissionais: mestre carpinteiro, carpinteiro, ajudante e aprendiz, concordando com o que foi observado por Walter *et al.* (2017) para o litoral brasileiro. Para além deles existem os tradicionais calafates, pintores e abridores de letras. Com a substituição dos materiais, entre em cena novos atores, como o fibrador, e a exigência de motor a diesel insere o mecânico e o eletricista.

Além dessas mudanças os construtores navais no nordeste paraense vem enfrentando dificuldades. Dentre elas, o difícil acesso à madeira e o seu custo, sobretudo a certificada, o que impede a legalização dos estaleiros. Conforme o relato dos construtores, outro fator que tem afetado diretamente as encomendas de embarcações é a economia do setor pesqueiro. Os construtores dizem que nos últimos anos a pesca anda em baixa e com isso decresce o número de encomendas de embarcações, com isso as embarcações que estavam sendo construídas são abandonadas por falta de recursos.

Um exemplo disso é o estaleiro Rangel, que na última estadia em Bragança estava com três embarcações em processo de construção paradas por falta de recursos dos contratantes. Segundo o proprietário, se as coisas continuarem como estão, ele terá que encerrar as atividades construtivas do estaleiro. O mesmo aconteceu com o estaleiro Velho, na segunda estadia, em 2022, o proprietário comentou sobre o alto custo da madeira e do reduzido número de encomendas. Na terceira estadia em 2024, fui informada que o estaleiro estava desativado.

## CONCLUSÃO

Depreende-se do que foi observado que tanto as embarcações tradicionais em madeira como seus locais de construção, os estaleiros, vem passando por um processo de mudança. Atualmente atua nos estaleiros a seguinte hierarquia de profissionais: proprietário do estaleiro, mestre carpinteiro (que na maioria das vezes coincide com o proprietário), carpinteiro naval, ajudante e aprendiz. Fora do âmbito da carpintaria atuam os profissionais calafates, pintores, abridores de letra, fibradores, mecânicos e eletricistas.

Em relação aos materiais nota-se que, para além da madeira, a fibra de vidro é um material em vias de estabilização na construção das embarcações, visto que mesmo que o restante da embarcação seja de madeira, os tanques e as urnas são revestidos desse material. É notório também que a preferência pela fibra de vidro vai lentamente englobando as demais partes da embarcação, tais como o comando, o convés e o revestimento. Além da fibra, foram observados outros materiais como a reutilização de teto de ônibus e as placas plástico-alumínio.

A literatura especializada revela que a desvalorização, a insegurança e as dificuldades enfrentadas pelos carpinteiros navais tradicionais desestimula os jovens a ingressarem nessa profissão. Ademais, acredito que o saber-fazer dos carpinteiros navais da região bragantina mereça ser valorizado e resguardado, mas principalmente que esses profissionais sejam reconhecidos pela sua grande colaboração a cultura paraense, tenham seus direitos resguardados e encontrem no poder público o apoio necessário para exercerem seu ofício com segurança.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a participação principalmente dos mestres Mário, Mário Jr., Ivan Douglas, Cândido, Clebrson, Mauro, o empresário Rangel, entre outros e seus funcionários. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradeço à parceria com o *Projeto Navegar é Preciso*, vinculado à FAPESPA abrangendo os municípios Bragança, Augusto Corrêa e Viseu. O projeto tem autorização do ICMBio, por meio do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBIO), para realizar entrevistas e análises de dados na área abrangida pela RESEX Marinha Caeté-Taperaçu. Este trabalho não teria sido possível sem o apoio do Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da EAUFMG e do Grupo de Pesquisa MOM.

## REFERÊNCIAS

- ANDRÈS, L. P. **Embarcações do Maranhão: Recuperação das técnicas construtivas tradicionais populares**. Audichromo Editora, São Paulo, 1998.
- BASCH, L. **Ancient wrecks and the archaeology of ships**. The International Journal of Nautical Archaeology and Underwater Exploration, v. 1, 1972, p. 1-58.
- MARTINS, A. A. S. **A arqueologia Naval Portuguesa (séculos XII-XVI) Uma aproximação ao seu estudo ibérico**. EDIUAL, Lisboa, 2001.
- LINS, N. V. M.; RODRIGUES, L. R. Q.; BARREIROS, N. R.; MACHADO, W. V. **Construção naval no Amazonas: proposições para o mercado**. In: Congresso Pan-Americano de Engenharia Naval – COPINAVAL, 22, 2009, Montevideo. Anais. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/construcao-naval-no-amazonas-proposicoes-para-o-mercado.htm>. Acesso em: 01 mai. 2023.
- POMEY, P.; RIETH, E. **Transition from Shell to Skeleton in Ancient Mediterranean Ship-Construction: analysis, problems, and future research**. The International Journal of Nautical Archaeology. v. 42, n. 2, 2012, p. 235-314.
- SÁEZ, O. C. **Esse obscuro objeto da pesquisa: Um manual de método, técnicas e teses em Antropologia**. 1ª Ed. Edição do Autor. Ilha de Santa Catarina. 2013. ISBN 978-85-916152-0-9
- SANTOS, L. M.; BARBOZA, R. S. L.; RIBEIRO, J. F. **Um passeio cultural pelos estaleiros artesanais e mestres da arte da confecção de embarcações tradicionais Amazônicas**. Coleção da Pesca à Escola. UFPA: Labpexca, 2021.
- WALTER, Y.; KINDLEIN JUNIOR, W.; WALTER, T.; TOSTA, M. C. R.; **Artisanal Boatbuilding In Brazilian Shores: craftsmen, boatyards, and manufacturing process**. International Journal of Advances in Engineering & Technology, v. 10, n. 6, 2017, p. 572-584.



# O JUIZ DAS GARANTIAS E A IMPORTÂNCIA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO



<https://doi.org/10.22533/at.ed.926112430010>

*Data de aceite: 31/10/2024*

**Paulo Cesar Rodrigues da Rosa Júnior**

Acadêmico(a) do curso de Direito

**Jeferson Borges dos Santos Júnior**

Professor Esp. do curso de Direito da  
UNIGRAN CAPITAL, Campo Grande – MS

**RESUMO:** O sistema brasileiro passou por uma significativa mudança com a implementação do juiz das garantias. Antes dessa alteração, o processo penal era caracterizado por um modelo em que o mesmo juiz conduzia tanto a fase de investigação quanto a fase de julgamento, resultando em uma concentração excessiva de poder e responsabilidades em uma única figura judicial. Sendo complexo uma classificação processual penal como acusatória, inquisitória ou mista. Pois, se tinha um processo penal ultrapassado em dissonância com a constituição federal. Logo, ocorreu uma divisão de tarefas, com um juiz responsável pela fase de investigação e outro pelo julgamento. Essa mudança teve como objetivo principal aumentar a imparcialidade do processo penal, garantindo que o juiz responsável pela fase de instrução não tivesse contato com as provas na fase de investigação, evitando

assim possíveis influências indevidas. Além disso, o instituto busca assegurar o respeito aos direitos fundamentais dos investigados desde as fases iniciais do processo, promovendo uma maior proteção jurídica e garantindo uma persecução penal mais justa e equitativa, e também aproximar o processo penal do sistema acusatório desejado. Porém, apesar das mudanças significativas, o juiz das garantias teve seu texto alterado após passar pela análise de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Juiz das garantias, processo penal, imparcialidade, investigação, julgamento, acusatório, Supremo Tribunal Federal.

## THE JUDGE OF GUARANTEES AND THE IMPORTANCE OF ITS IMPLEMENTATION IN THE BRAZILIAN LEGAL ORDER

**ABSTRACT:** The Brazilian system underwent a significant change with the implementation of the guarantee judge. Before this change, the criminal process was characterized by a model in which the same judge conducted both the investigation phase and the trial phase, resulting in an excessive concentration of power and responsibilities in a single judicial figure. A criminal procedural classification as accusatory, inquisitorial or mixed is complex. Well, there was an outdated criminal process that was inconsistent with the federal constitution. Therefore, a division of tasks occurred, with one judge responsible for the investigation phase and another for the trial. This change had the main objective of increasing the impartiality of the criminal process, ensuring that the judge responsible for the pre-trial phase would not have contact with the evidence in the investigation phase, thus avoiding possible undue influence. Furthermore, the institute seeks to ensure respect for the fundamental rights of those being investigated from the initial stages of the process, promoting greater legal protection and ensuring a fairer and more equitable criminal prosecution, and also bringing the criminal process closer to the desired accusatory system. However, despite the significant changes, the guarantees judge had his text changed after undergoing unconstitutionality analysis by the Federal Supreme Court.

**KEYWORDS:** Judge of guarantees, criminal procedure, impartiality, investigation, trial, accusatory, Federal Supreme Court.

### INTRODUÇÃO

O artigo visa demonstrar o enriquecimento do processo penal com o surgimento do juiz das garantias no ordenamento jurídico brasileiro. Criado pela Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, o juiz das garantias passou a ser um grande aperfeiçoamento à legislação processual penal, e um importante avanço para a persecução penal no Brasil. Após o julgamento das ADI – Ação Diretas de Inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal publicou no dia 19 de dezembro de 2023 a decisão de que reconheceu a constitucionalidade do juiz das garantias, tendo o prazo para sua instauração de 12 meses, prorrogáveis por mais 12, ao contar da data de publicação da ata de julgamento do dia 24/08/2023.

Detendo notável relevância em sua instauração no ordenamento jurídico brasileiro, o juiz das garantias passa a ser responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais do investigado, sendo-lhe incumbido à persecução penal como uma nova figura de atuação limitada para fase investigativa, tornando-se um forte impacto para o desfecho processual.

Dessa forma, com a implementação, a persecução penal passará a possuir dois juízes, um para cada fase, sendo o juiz das garantias, o responsável pela atuação em fase investigativa, e o juiz da instrução, encarregado para a fase processual.

Nesse momento, considerando essa alteração, passa a ser incógnito deduzir a medida desse impacto, o porquê da incorporação dessa nova figura e a real importância da implementação do Juiz das Garantias no ordenamento jurídico brasileiro.

Essas respostas são dadas por meio das ADIs – Ações Diretas de Inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal; da lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019; e das doutrinas, onde minuciosamente se explica a separação dessas duas fases da persecução penal e motivo pelo qual se fundamentou a criação do juiz das garantias. Demonstra-se também, os possíveis efeitos na persecução penal, denotando uma melhor compreensão para a nova realidade processual, ao analisar e comparar o procedimento antigo com o novo, evidenciando suas discrepâncias processuais e o motivo que levou o aperfeiçoamento do processo penal, se aprofundando nos aspectos modificados pelo juiz das garantias com a relação de desarmonia processual existente no antigo procedimento.

Sucintamente, ante o exposto acima, o presente trabalho fará alusão ao processo penal antigo, quanto ao fato de que por muito tempo permitiu que se fizesse uso do juiz da instrução do caso para realizar o controle da legalidade da investigação criminal e autorizar diligências de fase investigativa, ensejando que, o juízo competente que irá julgar o sujeito indiciado e denunciado por algum crime, seja o mesmo que passou pelo caso na fase de investigação, sendo este juiz de acordo a norma, presumidamente imparcial até que se prove o contrário *juris tantum*.

Portanto, sendo a imparcialidade um pressuposto de validade do processo, e considerando que não existe o contraditório e ampla defesa em fase investigativa, em que momento se discute a probabilidade da parcialidade de um juiz que já analisou anteriormente requisitos e argumentos suficientes para deferir pedidos de prisão preventiva, quebra de sigilo bancário, quebra de sigilo telefônico, dentre outros, e que ainda adentrou aos fatos durante a fase de investigação, tendendo para conjunturas, usadas no futuro para denunciar alguém que ele mesmo irá julgar?

Contudo, o artigo também busca compreender o elo de mudanças entre o procedimento antigo com o novo, demonstrando suas alterações no âmbito jurídico quanto a construção da imparcialidade do juiz da instrução com seu afastamento da fase investigativa, já que passou a ser impedido de conhecer o caso antes de ser oferecida a denúncia.



## INTRODUÇÃO CRÍTICA AO PROCESSO PENAL ANTES DAS ALTERAÇÕES REALIZADAS PELA LEI Nº 13.964, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019

O processual penal no Brasil é um tema que ecoa debates em relação a sua paridade e seguimentos, pois ao ser submetida no dogma processual penal constitucional e a organização legislativa do Brasil, sobrevém uma discussão nos casos em que a legislação vigente não esteja acondicionada aos princípios constitucionais, entrando em discordância acerca de sua classificação como acusatória, inquisitória ou mista.

Segundo Luis Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho, a classificação se dá quando:

O sistema acusatório se caracteriza pela maior publicidade dos atos processuais, pela tripartição das funções de acusar, defender e julgar em três sujeitos processuais diferentes, pela possibilidade do contraditório e pelo maior grau de isenção do magistrado na condução do procedimento. Ao contrário, o sistema inquisitivo se caracteriza pelo sigilo dos atos processuais, pela concentração das funções de acusar e julgar no juiz, pela inexistência do contraditório e pela total participação do magistrado na obtenção das provas, de forma que, ao decidir, já não tem o menor sinal da imparcialidade indispensável à função de julgar. Nesse sistema, a tortura foi meio legal de obtenção de prova e a confissão, prova absoluta do fato. O sistema misto aproveita características do sistema inquisitivo e do acusatório, em fases distintas do processo (Carvalho, 2014, p. 31).

Tais referências permitem inferir a ideia de que no sistema acusatório há maior transparência, divisão clara das funções (acusar, defender e julgar), direito ao contraditório e imparcialidade do juiz. No sistema inquisitivo, há sigilo, concentração das funções no juiz, ausência de contraditório e participação ativa do juiz na obtenção de provas. O sistema misto combina características de ambos em diferentes fases processuais.

Nessa toada, observando a Constituição Federal do Brasil de 1988 em suas premissas norteadoras que asseguram o âmbito do processo penal brasileiro, como o princípio do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, LV, LVI, LXII), presunção de inocência (artigo 5º, LVII), direito ao julgamento por um juiz imparcial (CF, artigo 5º, LIII), publicidade dos atos processuais e igualdade processual (CF, artigo 5º, LX) e separação das funções de acusar e julgar, respectivamente para o Ministério Público e o juiz, classifica-se um sistema para o Brasil.

Em menção a esse conjunto de princípios estabelecido pela Carta Magna brasileira, alinhados ao respeito à liberdade individual e a um Estado Democrático de Direito, infere-se que o sistema penal brasileiro emoldura na classificação acusatória. Sobre isso, Aury Lopes Jr. ressaltou que:

Pode-se constatar que predomina o sistema acusatório nos países que respeitam mais a liberdade individual e que possuem uma sólida base democrática. Em sentido oposto, o sistema inquisitório predomina historicamente em países de maior repressão, caracterizados pelo autoritarismo ou totalitarismo, em que se fortalece a hegemonia estatal em detrimento dos direitos individuais (Lopes, 2024, p.74).

Não obstante, ainda que fique evidenciado a classificação como sistema acusatório a partir da carta magna, a legislação brasileira atua diferente daquilo que foi definido nesses princípios mencionados. Esse fato está ligado ao lapso temporal da criação do Código de Processo Penal – Lei nº 3.689/41 para a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como também às disposições legislativas posteriores que não preservaram os princípios constitucionais, sendo por isso que a caracterização do sistema processual penal brasileiro suscita em embate classificatório.

Dessa maneira, para entender se o Código de Processo Penal (CPP) está consoante à Constituição Federal, é necessário analisar o CPP a partir dos princípios constitucionais inicialmente citados.

No mesmo sentido, Paulo Rangel explica que:

Entendido o que é sistema acusatório, sua vigência e localização no ordenamento jurídico constitucional atual, há que se perquirir algumas passagens do CPP, a fim de dimensionarmos se a lei ordinária está em harmonia com a Constituição Federal, pois somente podemos entender o sistema jurídico se, no seu ápice, estiver a Carta Magna. Normalmente se quer entender os postulados constitucionais à luz da lei ordinária, quando, em verdade, deve-se partir da Constituição para as demais normas inferiores. Ou seja, ou se respeita a pirâmide de Hans Kelsen ou se inverte a ordem jurídica. (Rangel, 2023, p.74).

Nesse sentido, é possível identificar que a dissonância na ordem jurídica brasileira suscita o enfraquecimento do sistema acusatório inicialmente definido pela Carta Magna. Para Rangel, “Assim, não basta entendermos o sistema acusatório estabelecido na Constituição Federal, mister se faz que este crie mecanismos de defesa social caso este sistema seja afrontado” (Rangel, 2023, p.74). Inverter essa ordem significaria subverter a estrutura do sistema jurídico.

Logo, verificam-se algumas disposições do Código de Processo Penal, a Lei nº 3.689/41:

Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado: [...]

II – Mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo Art. 13. Incumbirá ainda à autoridade policial:

[...]

II – Realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público.

Art. 75. A precedência da distribuição fixará a competência quando, na mesma circunscrição judiciária, houver mais de um juiz igualmente competente.

Parágrafo único. A distribuição realizada para o efeito da concessão de fiança ou da decretação de prisão preventiva ou de qualquer diligência anterior à denúncia ou queixa prevenirá a da ação penal.

Art. 83. Verificar-se-á a competência por prevenção toda vez que, concorrendo dois ou mais juízes igualmente competentes ou com jurisdição cumulativa, um

deles tiver antecedido aos outros na prática de algum ato do processo ou de medida a este relativa, ainda que anterior ao oferecimento da denúncia ou da queixa (arts. 70, § 3º, 71, 72, § 2º, e 78, II,

Observa-se nos dispositivos acima que os princípios da Constituição Federal do Brasil de 1988, que caracterizam um sistema acusatório, foram afastados, e isso ocorre quando esses elementos normativos apresentam características inquisitórias evidentes. Assim, derivando ao entendimento doutrinário que o sistema penal brasileiro é misto.

De acordo com Lopes (2024, n.p), ao analisar um sistema jurídico que possui elementos de ambos os sistemas, é importante compreender qual abordagem tem mais influência sobre o processo. Um dos meios de determinar isso é pela análise de quem controla a gestão da prova: se é principalmente o juiz (viés inquisitório) ou as partes envolvidas (viés acusatório).

Aury Lopes Junior despenda a ideia de que a predominância no controle das provas pode determinar a natureza do sistema processual, pois ao observar quem controla a produção e a gestão das provas, é possível identificar se o sistema é acusatório ou inquisitório. Esse embate inerente ao sistema processual penal se dá sobretudo nos dispositivos que tratam da amplitude das funções do juiz, em especial no manejo das provas, no respeito à imparcialidade e aos direitos e garantias individuais.

Dr. Geraldo Prado sustenta que:

Se aceitarmos que a norma constitucional que assegura ao Ministério Público a privatividade do exercício da ação penal pública, na forma da lei [...] que a Carta Constitucional prevê [...] a oralidade do processo [...] e a publicidade, concluiremos que filiou-se, sem dizer, ao sistema acusatório.

Porém, se notarmos o concreto estatuto jurídico dos sujeitos processuais e a dinâmica que [...] de acordo com as posições predominantes nos tribunais [...] não nos restará alternativa salvo admitir [...] que prevalece, no Brasil, a teoria da aparência acusatória, porque muitos dos princípios opostos ao acusatório verdadeiramente são implementados todo o dia. (Prado, 1999. p. 171)

Nesse dialeto, Prado sugere que há uma mistura de elementos acusatórios e inquisitórios, e argumenta que essa discrepância evidencia a “teoria da aparência acusatória”, onde o sistema parece seguir princípios acusatórios, mas na realidade, prevalecem as práticas inquisitórias.

Portanto, em menção a todo o exposto, falta para o processo penal brasileiro a necessidade de ser, e não de apenas parecer ser. Já que, em muitos aspectos, a doutrina diverge no sentido de definir o sistema, pois tribunais entendem uma coisa, a doutrina e advogados entendem outra.

Por exemplo, para Aury Lopes Junior:

Até o advento da reforma trazida pela Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, sempre afirmamos que o processo penal brasileiro era inquisitório (ou neoinquisitório), e que não concordávamos com grande parte da doutrina que classificava nosso sistema como “misto”, ou seja, inquisitório na primeira fase (inquérito) e acusatório na fase processual. E não concordávamos (e seguimos divergindo se insistirem) com tal afirmação porque dizer que um sistema é “misto” é não dizer quase nada sobre ele, pois misto todos são (Lopes, 2024, p.22).

Já para o Supremo Tribunal de Justiça do Brasil, no HC: 347748 AP 2016/0019250-0, relator: ministro JOEL ILAN PACIORNIK, é definido da seguinte maneira:

Como se sabe, constitui alicerce do processo penal brasileiro o sistema acusatório, no qual, em oposição à modalidade inquisitorial, impõe-se uma clara divisão de atribuições entre os sujeitos processuais responsáveis por acusação, defesa e julgamento na persecução criminal. Tal sistema traz como corolários os princípios da inércia e da imparcialidade do órgão jurisdicional — inclusive, e especialmente, no tocante à impossibilidade de que o julgador substitua iniciativa que seja de atribuição exclusiva da parte.

Por conseguinte, pode-se concluir que, captado o advento de um sistema processual polemico, torna-se propício conduzir o estudo com enfoque no que o torna como tal, para entender que a adversidade não é apenas uma simples relação entre o Código de Processo Penal e a Constituição Federal do Brasil.

## OS IMPACTOS DO JUÍZO UNO NA PERSECUÇÃO PENAL

Previamente, é pertinente entender que o juiz é aquele que possui competência fixada em lei para processar e julgar com imparcialidade, garantindo os direitos e garantias individuais na persecução penal. Também conhecido como juiz natural. É regulamentado no Art. 5 da Constituição Federal, “LIII – ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (Brasil, 1988).

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, assim falou:

“O postulado do juiz natural, por encerrar uma expressiva garantia da ordem constitucional, limita, de modo subordinante, os poderes do Estado — que fica, assim, impossibilitado de instituir juízos *ad hoc* ou de criar tribunais de exceção —, ao mesmo tempo em que assegura ao acusado o direito ao processo perante autoridade competente abstratamente designada na forma da lei anterior, vedados em consequência, os juízos *ex post facto*”

Segundo Lopes Junior (2023, p.72), “o primeiro princípio/garantia que estudamos no processo penal é exatamente a” garantia da jurisdicionalidade”, ou seja, de ser julgado por um juiz imparcial, devidamente investido, com competência previamente estabelecida por lei (juiz natural)”, sendo as competências fixadas em lei, e previstos do artigo 70 até o artigo 87 do Código de Processo Penal – Lei nº 3.689/41.

Ainda, Gustavo Grandinetti (2014, p.86), diz que do juiz natural se extrai a necessária existência da competência e da proibição de criação de tribunais de exceção, devendo os litígios serem processados e julgados por um órgão regulamentado por lei, isso significa que não podem ser criados tribunais *ad hoc* ou de exceção para julgar determinados casos.

Assim estabelece a Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, XXXVII:

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

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

No tópico anterior, dissertou-se que alguns empecilhos do sistema processual penal decorrem da amplitude das atribuições do juiz, sobretudo no controle da produção de provas, na obrigação de salvaguardar os direitos e garantias individuais nas fases da persecução penal, na condução da instrução processual e nas deliberações quando for provocado em ambas as fases processuais. Importante notar que isso está encadeado aos obstáculos, pois o magistrado concerne ser uma peça imprescindível para o processo, e quando suas funções não estão em conservação com as normas constitucionais, a condução da justiça penal se enfraquece.

Segundo indicado, compete ao juiz natural atuar como julgador na fase processual e se posicionar de forma semelhante durante a etapa de investigação, conhecida como fase pré-processual, ou seja, deve operar em ambas as fases da persecução penal. Na fase processual, o juiz deve presidir as audiências, coletar e avaliar provas, garantir o contraditório e a ampla defesa, manter a regularidade processual e decidir sobre questões incidentais. Na fase pré-processual, o juiz deve supervisionar a investigação, garantir que os direitos fundamentais do investigado não sejam violados, decretar prisão preventiva, autorizar quebras de sigilo telefônico e bancário, e homologar delações premiadas, quando provocados pelo delegado, Ministério Público ou outros legitimados.

Essas disposições ao juiz estão definidas nas seguintes leis, Lei nº 9.296/1996: Art. 3º A interceptação das comunicações telefônicas poderá ser determinada pelo juiz, de ofício ou a requerimento:

I – Da autoridade policial, na investigação criminal;

II – Do representante do Ministério Público, na investigação criminal e na instrução processual penal

**Temos a redação dada pela Lei nº 11.690, de 2008:**

Art. 156. A prova da alegação incumbirá a quem a fizer, sendo, porém, facultado ao juiz de ofício:

I – Ordenar, mesmo antes de iniciada a ação penal, a produção antecipada de provas consideradas urgentes e relevantes, observando a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida;

E também, temos a redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019:

Art. 311. Em qualquer fase da investigação policial ou do processo penal, caberá a prisão preventiva decretada pelo juiz, a requerimento do Ministério Público, do querelante ou do assistente, ou por representação da autoridade policial.

Entender o papel do juiz, é saber também que ele possui atribuições excêntricas a sua função de julgador na fase processual, tais como fiscalizar o princípio da obrigatoriedade da ação penal (CPP, art. 28), requisitar a instauração de inquérito (CPP, art. 5º, II), bem como arquivá-lo, receber a *notitia criminis* (CPP, art. 39), levá-la ao Ministério Público (CPP, art. 40), a busca e apreensão (art. 242), ouvir testemunhas além das indicadas (art. 209), condene, ainda que o Ministério Público tenha postulado a absolvição (art. 385), entre muitas outras.

Não obstante, Paulo Rangel defende a ideia de que:

Entendemos que a possibilidade de o juiz determinar diligências investigatórias no curso do inquérito policial (cf. art. 13, II, do CPP), não mais encontra respaldo diante do princípio da imparcialidade e do sistema acusatório por nós adotados, pois afasta-se o juiz da persecução penal préprocessual (Rangel, 2023, p. 45).

Tais referências permitem inferir a ideia de que a prática está em contradição com os princípios fundamentais do processo penal, e que para garantir a imparcialidade e o respeito ao sistema acusatório, o papel do juiz na fase de investigação deve ser limitado e menos intrusivo, deixando as atividades investigativas principalmente a cargo do Ministério Público ou da polícia.

Diante do exposto, é plausível concluir que o sistema processual penal enfrenta desafios devido ao amplo poder conferido ao juiz natural, que potencialmente compromete a sua imparcialidade.

Ora, quando o juiz detém um poder excessivo, existe o risco de influenciar as decisões de maneira tendenciosa, prejudicando a garantia de um julgamento justo e equitativo. Esse cenário onde o juiz competente a julgar o caso na fase processual, é o mesmo que passou e decidiu sobre colhimentos de provas na fase pré-processual, e posteriormente tem que construir sua livre convicção com base na prova produzida em contraditório judicial exarando os princípios do livre convencimento motivado, é paradoxal, uma vez que o magistrado já exprimiu sua livre convicção em decisões prestadas na instrução preliminar, fase pré-processual. Segundo o Artigo 155 do Código de Processo Penal (CPP, 1941), “o juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial”.

Sobre a livre convicção, Paulo Rangel também indica que:

É cediço que o Juiz formará sua convicção pela livre apreciação das provas (cf. art. 155 do CPP, com redação da Lei nº 11.690/2008), não podendo ser criada nenhuma regra de imposição sobre a apuração e descoberta da verdade, senão a prevista dentro dos limites da prova (cf. arts. 5º, LVI, da CRFB c/c 155 do CPP). Porém, a valoração dos elementos colhidos na fase do inquérito somente poderá ser feita se em conjunto com as provas colhidas no curso do processo judicial, pois, sendo o inquérito, meramente, um procedimento administrativo, de característica inquisitorial, tudo o que nele for apurado deve ser corroborado em juízo (Rangel, 2023, p.124).

No entanto, em alusão a livre convicção, o juiz que atuou em fase de investigação, momento que não é trabalhado o contraditório, e inconscientemente colheu unilateralmente os pedidos formulados pelo delegado, Ministério Público ou outros legitimados, possui capacidade de julgar o processo imparcialmente com as prova produzida em contraditório judicial? Para Lopes Junior (2023, p.74), “Somente no processo acusatório-democrático, em que o juiz se mantém afastado da esfera de atividade das partes, é que podemos ter a figura do juiz imparcial, fundante da própria estrutura processual”.

Além disso, sendo a imparcialidade do juiz presumida (presunção *juris tantum*), e legítimo a participação do magistrado nas duas fases da persecução penal, a segurança jurídica torna-se cerceada, já que a parcialidade só poderia ser debatida com provas, o que seria difícil, uma vez que iríamos trazer à baila a parcialidade advinda da própria lei. Apenas para título de informação, *juris tantum* trata-se da presunção relativa ou condicional que, resultante do próprio direito, e, embora por ele estabelecida como verdadeira, admite prova em contrário.

Portanto, o convencimento do juiz não se restringe apenas ao contraditório judicial, mas também por convicções inconscientes decorrentes das circunstâncias ocorridas na fase pré-processual. Isso é devido às funções anômalas que o juiz exerce nessa etapa, o que pode resultar em condenações tendenciosas em detrimento dos contextos investigados.

Nesse sentido, enfatiza Paulo Rangel, com o entendimento do Doutor Napoleão Nunes Maia Filho, que:

Com efeito, é quase uma obviedade dizer-se que o juiz do Crime exercer atividades cumulativas, na fase pré-processual e na jurisdicional que lhe é subsequente, o faz perder a isenção para criticar e controlar a denúncia que depois se formule com base nos elementos cuja produção se realizou sob o seu controle na primeira etapa da persecução, bem como – principalmente – para emitir julgamento sobre o mérito da lide penal (MAIA FILHO, Napoleão Nunes. Breves estudos de processo penal. Ceará: O Curumim Sem Nome, 2010. p. 160).

Ou seja, se fatos predominantemente favoráveis acontecem para parte da acusação na fase pré-processual, e o juiz por vezes deteve do dever de estar acompanhando e resguardando essas ocorrências anteriormente nos termos que a lei o atribui, sua convicção surge desde o primeiro contato com a investigação, mesmo que inconscientemente.

Segundo Aury Lopes Junior, indica que:

Nessa mesma perspectiva insere-se o chamado “viés confirmatório” (*confirmation bias*), que pode ser definido como o erro de decidir antes (processo inconsciente – sistema 1 – intuição) e depois buscar apenas os argumentos confirmatórios dessa hipótese inicialmente tomada como verdadeira, desconsiderando outras linhas de raciocínio/atuação. Esse préjulgamento é intuitivo, conduzindo ao imenso “prejuízo que decorre dos préjuízos (Lopes, 2023, p. 88).

Nesse momento, é plausível concluir que não é identificado na persecução penal impeditivos para que o juiz da instrução não crie cognições unilaterais nas deliberações de atos desprendidos da instrução processual. Segundo analisa Capez (2024, p.145), “Com efeito, o nosso direito processual penal acolhe o sistema do livre convencimento ou da persuasão racional. Assim, o juiz tem liberdade para formar a sua convicção, não estando preso a qualquer critério legal de prefixação de valores probatórios”, logo, considerar que sua convicção será criada apenas em contraditório judicial é uma utopia. E ainda que o Brasil seja signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual estabelece, em seu artigo 8º, o direito de todo indivíduo a um julgamento justo, conduzido por um “juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente pela lei”. Observa-se que as disposições legislativas brasileiras não estão conforme esse princípio, o que também representa uma discrepância significativa entre a legislação vigente e as leis internacionais de direitos humanos.

Dessa forma, é perfeitamente aceitável a ideia de que se faz necessário buscar inovações e aperfeiçoamentos assentes na concepção constitucional do Brasil, afastando os dispositivos inquisitórios e aproximando a persecução penal ao sistema acusatório desejado.

## **A IMPLEMENTAÇÃO DO JUIZ DAS GARANTIAS COMO O APRIMORAMENTO À PERSECUÇÃO PENAL DO BRASIL**

Refletindo as condições de um processo penal enfraquecido, o legislativo, em busca de mudar esse cenário, ensinou instituir o juiz das garantias na persecução penal do Brasil. A introdução do juiz das garantias no Brasil se deu por meio da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, pelo chamado pacote anticrime, porém, considerando as expressivas modificações, em especial nos dispositivos que institui a nova figura processual, associações e partidos políticos entraram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) Nº 6298, 6299, 6300 e 6305 no Supremo Tribunal Federal contestando o instituto, sendo dessa forma suspenso a implementação, que assim permaneceu até o dia 23 de agosto de 2023.

Antes de adentrar aprofundadamente sobre o tema, a título de informação, insta salientar que a figura em si não foi uma criação do direito brasileiro, e sim acolhimento de algo já criado em países europeus.



O juiz das garantias está trazendo inúmeras perspectivas ao ordenamento jurídico brasileiro, no sentido que irá melhorar o atual cenário processual, porém, vale ressaltar que por enquanto suas concepções ainda são incompreendidas em mais proporções, já que estamos no lapso temporal de implementação no Brasil, cujos efeitos não apareceram até este momento.

Todavia, em sentido lato, o juiz das garantias possui um propósito, o de assegurar à fase pré-processual a imparcialidade, as garantias individuais, a separação de funções, a eficiência e celeridade, a segurança jurídica, dentro alguns outros que estão no núcleo do instituto. E, para alcançar esses objetos da implementação, afastou-se o juiz da instrução da investigação criminal, fase préprocessual, e o fez responsável apenas pela fase processual.

Menciona Fux, ministro do Supremo Tribunal Federal:

Então, por que precisamos do juiz das garantias e da separação entre o juiz que atua na investigação preliminar em relação ao juiz que vai instruir e julgar na fase processual? Para termos um processo penal acusatório e um juiz imparcial. Para finalmente termos um processo penal com qualidade, com respeito às regras do devido processo.

Complementando, Aury Lopes Junior, pondera que:

Em definitivo, pensamos que a prevenção deve ser uma causa de exclusão da competência. O juiz-instrutor é prevento e como tal não pode julgar. Sua imparcialidade está comprometida não só pela atividade de reunir o material ou estar em contato com as fontes de investigação, mas pelos diversos prejulgamentos que realiza no curso da investigação preliminar (como na adoção de medidas cautelares, busca e apreensão, autorização para intervenção telefônica etc.). E foi, exatamente nessa linha, que a reforma de 2019 consagrou a figura do juiz das garantias e vedação de que o mesmo juiz atuasse na fase de investigação e depois na fase processual. Estabeleceu e recepcionou exatamente essa tese: a prevenção é causa de exclusão, de impedimento da competência, como explicaremos ao tratar do juiz das garantias (Lopes, 2024, p.32).

Portanto, essa implementação pelo legislativo fundamentalmente foi uma resposta aos impactos do juízo uno, que, segundo sustentado, era sobretudo a peça responsável pela dissonância que persistia na persecução penal.

Em suma, a título de comparação para melhor desenvolvimento do leitor, concluiu-se o seguinte entendimento sobre os pretextos que se deu a alteração: o juiz da instrução antes da lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que detinha a função de resguardar o inquérito policial, e por essa razão mantinha contato frequente com as provas que seria usado pelo Ministério Público para denúncia posterior, era considerado competente para julgar o denunciado mesmo após ter analisado todo o conjunto probatório em fase de investigação. E, em virtude desse contrassenso, dos efeitos às causas a lei citada e ao julgamento das ADIs – Ações Diretas de Inconstitucionalidade que implementou definitivamente o juiz das garantias, foi afastado completamente o juiz da instrução dessa

investigação policial, tornando desde então competente o juiz das garantias a resguardar estritamente a fase préprocessual, e o juiz da instrução a fase processual.

Aury Lopes Junior defende a ideia de que:

Precisamos da figura do “juiz da investigação” (ou juiz das garantias, como preferiu a reforma do CPP de 2019), que não se confunde com o “juizado de instrução”, sendo responsável pelas decisões acerca de medidas restritivas de direitos fundamentais requeridas pelo investigador (polícia ou MP) e que ao final recebe ou rejeita a denúncia (Lopes, 2023, p.38).

Nessa toada, vê-se que uma das principais buscas pelo instituto foi de certa forma alcançada, que é a imparcialidade jurisdicional do juiz da instrução, pois passou a manter o convencimento intacto e independente até a instauração da ação penal.

Porém, conforme sustentado anteriormente, é pertinente ressaltar que a imparcialidade ou parcialidade do juiz não se dá apenas pela vontade, mas também ocorre pelo inconsciente, sendo fatores psicológicos.

Em especial, esses fatores são a teoria da dissonância cognitiva, o efeito halo e o viés confirmatório. Para captá-los, viabilizo o seguinte estudo: a dissonância cognitiva postula buscar a coerência natural em suas cognições, eliminando ou reduzindo a dissonância entre elas. Quando essa inconsistência é percebida, a pessoa busca maneiras de restaurar a consistência cognitiva. O efeito de halo é quando o cérebro humano julga, analisa e tirar conclusões de uma pessoa a partir de uma única característica, e fórmula um estereótipo global do indivíduo com este único fator. E o viés confirmatório ou de tendência de confirmação é a propensão de se lembrar, interpretar ou pesquisar por informações de maneira a confirmar crenças ou hipóteses iniciais.

Nesse sentido, Aury Lopes Junior ressalta a ideia de que:

Para atenuar o imenso prejuízo que decorre dos pré-juízos feitos pelo sistema atual de juiz único (onde – como regra – o mesmo juiz é chamado a decidir desde os primeiros atos da investigação preliminar para depois chegar completamente contaminado na fase processual) e também da prevenção como causa de fixação da competência (e não de exclusão como deve ser), a Lei n. 13.964/2019 adotou o sistema “duplo juiz”, com a figura do juiz das garantias, já explicado no início da obra. Nesse tema, é importante recordar a teoria da dissonância cognitiva, do efeito halo e do viés confirmatório. (Lopes, 2024, p.155).

Diante do exposto, as alterações se motivaram por estudos minuciosos e por critérios constitucionais para se instituir no ordenamento jurídico brasileiro. A construção do juiz das garantias foi basilar para equilibrar a persecução penal, e os artigos do 3-A até o artigo 3-F da Lei n° 13.964/19, que o implementa, propiciaram aproximação ao sistema processual acusatório justo.

Nesse cenário, observa-se o quão é significativo mexer na figura do juiz para aperfeiçoar ou mudar uma realidade processual, e o quanto é complexo, uma vez que se dividiu a responsabilidade e a função, que antes era para um juiz só, e passa a ser para dois.

Nas palavras de Lopes, esse sistema de dois juízes é:

Também conhecido como sistema “doble juez”, como define a doutrina chilena e uruguaia em representativa denominação, na medida em que estabelece a necessidade de dois juízes diferentes, ou seja, modelo “duplo juiz”, em que dois juízes distintos atuam no feito. O primeiro intervém – quando invocado – na fase pré-processual até o recebimento da denúncia, encaminhando os autos para outro juiz que irá instruir e julgar, sem estar contaminado, sem pré-julgamentos e com a máxima originalidade cognitiva (Lopes, 2024, p.31).

Embora seja pequena, essas mudanças na persecução penal podem ser capazes de gerar grandes resultados, pois, às vezes, um simples ajuste de direção pode levar a aperfeiçoamentos surpreendentes. Pressupõe-se que o juiz das garantias trouxe um grande contentamento aos advogados criminalistas e doutrinadores que por muitas vezes criticaram e debateram o processo penal em uso. No entanto, apesar de toda motivação e estudos relacionados até o momento, partiremos para uma nova premissa que trará complexidade à temática apresentada, a análise do Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 6298, 6299, 6300 e 6305), que dispersou e remontou o juiz das garantias observando a Constituição Federal do Brasil.

## **A PERCEPÇÃO DO JUIZ DAS GARANTIAS NO JULGAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Ao julgar as ações diretas de inconstitucionalidade - ADIs referentes ao juiz das garantias, o Supremo Tribunal Federal introduziu mudanças significativas no instituto ao afastar interpretações de dispositivos que aproximavam o processo penal do sistema acusatório. Embora o núcleo do juiz das garantias tenha sido mantido, alguns limites de sua atuação foram remodelados.

O julgamento resultou em modificações substanciais em diversos artigos, incisos e parágrafos, comprometendo a estrutura original do instituto e afastando-o do sistema acusatório ideal.

As ADIs são um tipo de controle constitucional que permite qualquer pessoa ou entidade com legitimidade jurídica questionar a constitucionalidade de uma lei, ou ato normativo perante o STF.

Redação dada pelo poder Legislativo (Lei nº 13.964/19):

Art. 3º-A. O processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação.

Art. 3º-C. A competência do juiz das garantias abrange todas as infrações penais, exceto as de menor potencial ofensivo, e cessa com o recebimento da denúncia ou queixa na forma do art. 399 deste Código.

**Redação dada pelo Supremo Tribunal Federal (Adi's n. 6298, 6299, 6300 e 6305):**

Art. 3º A. O processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória das partes, cabendo ao juiz, pontualmente, nos limites legalmente autorizados, determinar a realização de diligências suplementares, para o fim de dirimir dúvida sobre questão relevante para o julgamento do mérito. (art. 156, 1.art. 209. art. 212 CPP)

Art. 3º-C. A competência do juiz das garantias abrange todas as infrações penais, exceto as de menor potencial ofensivo, processos de competência originária dos tribunais, tribunal do júri, violência doméstica e familiar e cessa com o recebimento da denúncia ou queixa na forma do art. 399 deste código. Oferecimento da denúncia.

**Desaprova Aury Lopes Junior ao dizer que:**

No fundo, quando toda doutrina crítica e constitucionalmente comprometida afirmava que – após a Lei n. 13.964 – o art. 156 e todos aqueles que permitiam a postura inquisitória do juiz, produzindo provas de ofício, estavam tacitamente revogados, o que faz o STF? Salva a matriz inquisitória e autoritária do CPP/1941, ao continuar permitindo que o juiz, “pontualmente (?)”, nos limites legalmente autorizados” (CPP?), possa seguir produzindo provas de ofício quando estiver em dúvida, deixando de lado outro princípio básico do processo penal: dúvida = absolvição (in dubio pro reo). Ora, se, ao final do processo, depois de toda atividade probatória do MP (detentor exclusivo da carga de provar, pois a defesa não tem carga probatória alguma, diante da presunção de inocência) não houver prova suficiente, robusta e acima de qualquer dúvida razoável da materialidade e autoria de um crime, não deve(ria) haver outro caminho que não a absolvição. Se o juiz estiver em dúvida, deve aplicar o in dubio pro reo, que é o critério constitucional e pragmático de solução. No sistema acusatório é assim. Mas o STF dá uma interpretação completamente inadequada e transforma a mudança legislativa em um “faz-de-contas-acusatório”, que no fundo mantém a matriz neoinquisitória. Perdemos, portanto, uma grande oportunidade de evoluir e efetivar o projeto constitucional. Lamentável. (Lopes, 2024, p 23).

Nas palavras de Lopes, a decisão do STF de manter práticas inquisitórias do Código de Processo Penal de 1941, permitindo que o juiz produza provas de ofício, mesmo após mudanças legislativas, é uma interpretação inadequada, que compromete a evolução do sistema judicial brasileiro.

Logo, vemos que isso sucede em um desacordo entre o que é esperado e o que realmente ocorre, chama-se de dissonância entre intenção e realidade, e refere-se à discrepância entre aquilo que se espera ou planeja e o que de fato ocorre na prática. Embora alguns artigos caminhem em direção ao sistema acusatório, a decisão do STF os afasta novamente, o que implica mais uma vez na definição do sistema processual penal do Brasil.

Lopes Junior (2024, p.23) expõe: “O problema, como já explicado, veio depois, na interpretação dada pelo STF, que permite ao juiz a determinação, de ofício, da realização de diligências complementares, quando houver dúvida sobre questão relevante”.

O comportamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em modificar artigos de leis criadas pelo legislativo possui grande relevância para controle de constitucionalidade dos dispositivos legais, especialmente nas ações diretas de inconstitucionalidade. Qualificado como guardião da Constituição Federal, o STF tem como responsabilidade garantir que as leis estejam conforme os princípios constitucionais, garantindo a legalidade e a justiça no sistema jurídico brasileiro. Insta reforçar que essa prática possui relevância, pois, como acometido inicialmente, a ausência dela relaciona-se à divergência constitucional com o processo penal.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - Processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

No entanto, no cenário apresentado, essas mudanças realizadas pelo STF se tornaram controversas e desencorajadoras, uma vez que, ao decidir sobre a implementação do juiz das garantias, demonstrou-se diferente do esperado de sua atribuição, que é resguardar os princípios constitucionais.

A dissonância entre intenção e realidade refere-se à lei que instituiu o juiz das garantias (Lei nº 13.964/2019) e à decisão do STF que a modificou, evidenciando que os desafios de implementar mudanças no sistema judicial. Ao julgar ações diretas de inconstitucionalidade, o STF introduziu mudanças significativas, reinterpretando dispositivos e ajustando os limites da atuação do juiz das garantias para melhor se adequar ao sistema judicial brasileiro.

Embora a Lei nº 13.964/19 tenha oferecido uma solução adequada ao aproximar os dispositivos de um sistema mais justo, acabou sendo modificada em nome da constitucionalidade, afastando-se mais uma vez do sistema processual penal acusatório. Isso gerou incertezas e debates sobre a eficácia e a coerência das decisões do STF, impactando a credibilidade do sistema judicial brasileiro.

Aury Lopes Junior bastante criticou essa posição do STF, expondo que:

Ainda que a decisão do STF tenha sido um grande erro (desde a perspectiva dos fundamentos do processo penal, que foram ignorados), uma mudança de cultura pode efetivar o sistema acusatório. Explicamos: a decisão do STF – que permite ao juiz a produção de prova de ofício, de forma excepcional e complementar – é uma tábua de salvação para algum juiz com cultura inquisitória, mas não representa limitação alguma para juízes comprometidos com a Constituição e a matriz acusatória. Estes poderão continuar respeitando o sistema (acusatório) e julgando com base na prova produzida em juízo. E, se o acervo probatório for insuficiente, absolvendo em nome do in dubio pro reo. Não estão obrigados a assumir as vestes de inquisidor (Lopes, 2024, p.24).

Um dos aspectos substanciais da mudança foi o afastamento do relaxamento automático da prisão provisória caso as investigações não fossem concluídas dentro do prazo estipulado. Outro ponto de discussão foi o alcance do duplo grau de jurisdição e as disposições relativas ao juiz das garantias não se aplicam aos procedimentos originários do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Além disso, o juiz das garantias também foi afastado de processos conduzidos pelo Tribunal do Júri, em casos de violência doméstica e familiar, bem como em infrações penais de menor potencial ofensivo.

Nesse momento, expõe-se que a exclusão da aplicabilidade do juiz das garantias no Tribunal do Júri, nos casos de violência doméstica e nas infrações penais de menor potencial ofensivo, é vista como uma falha sem justificativa legal plausível. A exclusão se limitava apenas às infrações de menor potencial ofensivo, conforme o Art. 3º-C, que estipula que a competência do juiz das garantias abrange todas as infrações penais, exceto as de menor potencial ofensivo, cessando com o recebimento da denúncia ou queixa.

Outrossim, as alterações acolhidas pelo STF referem-se ao envio obrigatório do inquérito ao juiz de instrução penal. Originalmente, os autos ficavam sob a guarda do juiz de garantias, conforme previa a legislação antes da mudança pelo tribunal. Esta modificação compromete a imparcialidade e a divisão clara entre julgamento e convencimento das partes, pois o juiz de instrução poderá ser influenciado pelas conclusões do inquérito, contaminando seu julgamento com as provas e levantamentos produzidos anteriormente.

Nesse contexto, dois pontos cruciais surgem para a situação atual da persecução penal. Primeiro, mudanças substanciais no sistema processual tornam-se complexas quando há hesitação das instituições encarregadas de implementá-las. Em segundo lugar, a transformação cultural é necessária em questões como essas, e deve ser encarada como uma mudança organizacional fundamental capaz de gerar melhorias significativas e sustentáveis no desempenho e nos resultados almejados, como o sistema acusatório.

Portanto, vimos que o juiz das garantias irá desenvolver uma grande mudança na persecução penal do Brasil ao desempenhar o papel de supervisionar a legalidade da investigação, assegurar os direitos individuais dos suspeitos e tomar decisões sobre questões que requerem autorização judicial, como prisão preventiva, quebra de sigilo bancário e fiscal, interceptação telefônica, que são pertinentes a fase investigativa. Todavia, deve ficar evidenciado que o STF circunscreveu limites em sua decisão, logo, o desempenho esperado para o juiz das garantias se limitará, assim evidenciando a dissonância entre intenção e realidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, vimos um grande quebra cabeça processual no Brasil, pois compreendemos que se caracteriza um ordenamento jurídico brasileiro equânime, somente por enunciarmos-nos como Estado Democrático de Direito que carrega e respeita os seus princípios constitucionais, argumentado com esse pressuposto que o sistema acusatório é adotado pelo Brasil. Todavia, como mencionado, parecer ser e realmente ser são coisas diferentes.

Ora, dizer que respeitamos a convenção americana de Direito Humanos, que também possuímos dispositivos na Carta Magna o qual expõe que o Estado Democrático de Direito do Brasil respeita os direitos individuais, e ao realizar sua organização estatal, afastar essas regulamentações, é só aparentar e disfarçar, e esse é o real problema na persecução penal do Brasil.

Para retomar o problema que ora nos concerne, deslindamos que o processo penal possui diversas disposições que confrontam a carta magna, e isso se dá por leis elaboradas antes da promulgação da constituição e por dispositivos que desconsideram a existência dos princípios constitucionais depois. Porém, vimos que, apesar das oportunidades de construirmos uma legislação eficiente, omitiram a importância das normas constitucionais e se mantiveram traços inquisitivos, proporcionando e abrangendo entendimentos diversos do sistema processual acusatório desejado.

Logo, o artigo científico constatou que o sistema processual no Brasil possuía essa complexidade, pois se tinha uma legislação vigente não compatível com a constituição, dificultando uma classificação ao sistema processual penal como acusatória, inquisitória ou mista.

Esses traços surgem sobretudo em dispositivos da lei que tratam das atribuições do juiz natural, aquele que possui competência fixada para processar e julgar com imparcialidade. Conforme demonstrado, as funções incompatíveis de um magistrado são aquelas que permitem formar opinião em atos de ofício, ou até mesmo na realização de encargos contrários à função de julgar com imparcialidade. Sendo por isso considerado incomum como a persecução penal se deu no Brasil por muitos anos, já que colocou o juiz único para atuar na fase investigativa e na fase processual, tornando-se um processo penal ultrapassado, já que por muitas vezes permitiu que os direitos individuais fossem violados, contrariando a constituição.

A presença do juiz de garantias é um avanço significativo no processo penal, pois passará a preservar a imparcialidade do juiz que conduzirá a instrução, evitando contaminações da fase preliminar, assim garantindo um devido processo legal ao investigado, protegendo todas as garantias e direitos fundamentais dos cidadãos e permitindo aproximar o processo penal de um sistema acusatório ideal.

O instituto representaria uma oportunidade para o sistema penal brasileiro se modernizar e se alinhar com práticas civilizadas que buscam a evolução das relações sociais, mudando aquela realidade que se mantinha de um juiz para as duas fases processuais. No entanto, a decisão do STF, embora reconhecendo a constitucionalidade do juiz de garantias, acabou desfigurando o instituto e comprometendo sua eficácia em garantir a imparcialidade jurisdicional.

Portanto, o juiz das garantias fortalece o sistema processual penal do Brasil, haja vista que seu núcleo prevalece após análise do STF. Contudo, ainda é crítico e paradoxal considerar que o juízo do STF foi ideal, uma vez que conforme disposto, sua decisão aparentemente se mostra diferente daquilo que se prevê na constituição, se mostrando um problema não mais relacionado inteiramente a legislação vigente divergente com constituição, mas vinculado como é feito o controle de inconstitucionalidade realizada pelo STF.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 abril 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)>. Acesso em: 25 abril 2024.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Processo penal e constituição: princípios constitucionais do processo penal**. Editora Saraiva, 2014. *E-book*. ISBN 9788502224308. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502224308/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. Editora Saraiva, 2023. *E-book*. ISBN 9786553626072. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626072/>. Acesso em: 26 abr. 2024

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. Editora Saraiva, 2024. *E-book*. ISBN 9788553620821. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620821/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

CAPEZ, Fernando. **Controvérsias jurídicas no sistema acusatório e as garantias do processo penal**. Conjur, 07 out. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-07/controversiasjuridicassistemaacusatoriogantias-processo-penal/>>. Acesso em: 25 abril 2024.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559773060. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773060/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

MARCÃO, Renato. **Curso de processo penal**. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2023. *E-book*. ISBN 9786555598872. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598872/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

JR., Aury L. **Fundamentos do processo penal: introdução crítica**. Editora Saraiva, 2023. *E-book*. ISBN 9786553625051. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553625051/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

JR., Aury L. **Direito processual penal**. Editora Saraiva, 2024. *E-book*. ISBN 9788553620609. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620609/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

JR., Aury L. **O limite penal no processo penal brasileiro primitivo e inquisitório**. Conjur, 16 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mar16/limitepenal-processo-penal-brasileiro-primitivo-inquisitorio/>>. Acesso em: 25 abril 2024.

JUSBASIL. **A função do juiz no processo penal brasileiro**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-funcao-do-juiz-noprocessopenalbrasileiro/779310075>>. Acesso em: 25 abril 2024.